









Digitized by the Internet Archive  
in 2023 with funding from  
University of Toronto

<https://archive.org/details/39192512010059>





# **Access to Information: Making it Work for Canadians**

**Report of the  
Access to Information Review Task Force**

June 2002

© Her Majesty the Queen in Right of Canada (Access to Information Review Task Force) 2002. All rights reserved.

Permission is granted to electronically copy and to print in hard copy for internal use only. We ask only that: users exercise due diligence in ensuring the accuracy of the materials reproduced; the Access to Information Review Task Force and the Treasury Board Secretariat are identified as the source department; the reproduction is not represented as an official version of the materials reproduced, nor as having been made in affiliation with or without the endorsement of the Task Force.

All requests for permission to reproduce this work, in whole or in part, for purposes of commercial use, resale or redistribution, shall be addressed to Public Works and Government Services, Ottawa, ON K1A 0S5.

Catalogue Number: BT22-83/2002-MRC

ISBN 0-662-66665-8





June 2002

Mr. Jim Judd  
Secretary of the Treasury Board  
and Comptroller General for Canada

Mr. Morris Rosenberg  
Deputy Minister of Justice  
and Deputy Attorney General of Canada

Dear Mr. Judd and Mr. Rosenberg:

I am pleased to submit the report of the Access to Information Review Task Force.

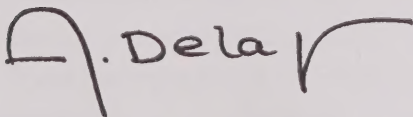
Our mandate was to review all aspects of the access to information regime at the federal level in Canada and make recommendations for improvements.

The recommendations in this report build on the most successful elements of our current regime, address areas in need of reform and propose several new approaches. Collectively, they represent what we believe to be a sensible, pragmatic, integrated and principled approach to the provision of government information to Canadians.

I would like to thank all the participants in our consultations, the authors of submissions to the Task Force, experts who provided us with research and advice, and members of the External Advisory Committee and the Assistant Deputy Minister Advisory Committee for their advice, views and wisdom. We have learned much from them.

I look forward to discussing with you our findings and recommendations.

Yours sincerely,

A handwritten signature in dark ink, appearing to read "A. Delagrave", with a stylized flourish at the end.

Andrée Delagrave  
Chair  
Access to Information Review Task Force





# Table of Contents

## Introduction

Our View .....	1
Our Main Points .....	3
Data at a Glance .....	8
Our Work .....	11
The Access to Information Regime – A Primer .....	13

## Chapter 1 – Starting With The Basics: Access Principles and the Right Of Access

Access Principles and the Purpose Clause .....	17
Right of Access .....	18
Conclusion .....	20

## Chapter 2 – Revisiting Coverage: Government Institutions

The Executive .....	22
The Legislature	
– Parliament .....	26
– Officers of Parliament .....	27
The Courts and the Judiciary .....	29
Conclusion.....	30

## Chapter 3 – Looking At Scope: Records Covered By The Act

Definition of a Record .....	31
Under the Control of a Government Institution .....	31
Contractors' Records Related to the Delivery of Government Programs and Services .....	33
Records in Ministers' Offices.....	34
Public Servants' Notes .....	35
Deliberations of Administrative Tribunals .....	36
Records Within the Military Justice System.....	37
Seized Records and Records Obtained in the Context of Litigation.....	37
Conclusion .....	38

<b>Chapter 4 – Striking the Right Balance: Exemptions and Exclusions</b>	
Exemption/Exclusion Structure.....	39
– Mandatory vs Discretionary Exemptions .....	42
– Injury Tests .....	42
– General Public Interest Override.....	42
– Positive Duty to Disclose .....	43
– Interpretation and Application of Exemptions – the Exercise of Discretion .....	43
Specific Exemptions/Exclusions .....	44
– Deliberative Processes of Government .....	44
– Section 69 – Cabinet Confidences .....	44
– Section 21 – Operations of Government.....	47
– National Security, Defence and Law Enforcement .....	50
– Section 13 – Information Obtained in Confidence from Other Governments .....	51
– Section 15 – International Affairs and Defence .....	52
– Section 16 – Law Enforcement and Investigations.....	53
– Section 20 – Information provided by Third Parties about Critical Infrastructure Vulnerabilities .....	55
Other Exemptions/Exclusions .....	55
– Section 14 – Federal-Provincial Affairs .....	55
– Section 17 – Safety of Individuals .....	56
– Section 18 – Economic Interests of Canada .....	57
– Section 19 – Personal Information .....	58
– Section 20 – Third Party Information .....	59
– Section 22 – Testing Procedures, Tests and Audits.....	62
– Section 23 – Solicitor-Client Privilege .....	63
– Section 24 – Statutory Prohibitions .....	64
– Section 26 – Refusal of Access Where Information is About to be Published .....	66
– Section 68 – Exclusion of Published Materials .....	68
– Protecting Cultural and Natural Heritage Sites.....	68
Conclusion.....	69



**Chapter 5 – The Access Process In The Act**

Requests.....	71
– Format of release .....	71
– Clarifying and Determining the Scope of Requests.....	71
– Defining a Request.....	72
– Frivolous, Vexatious or Abusive Requests .....	73
Time Limits .....	73
– Thirty-Day Time Limit.....	74
– Extensions .....	75
– Release of Processed Records .....	75
– When Time Limits Are Not Met .....	76
Fees .....	77
– Application Fee .....	79
– A Differential Fee Structure – Commercial and General Requests .....	79
– Encouraging Focused Requests .....	80
– A Fee Structure for Commercial Requests .....	81
– Fee Rates .....	81
– Extremely Large Requests .....	82
– Fee Waiver Criteria.....	83
– Expedited Delivery.....	84
– A Summary of the Proposed Fee Structure .....	84
– Review of Fees .....	85
– Reinvesting Fees.....	85
Multiple Requests .....	85
Duty to Assist the Requester .....	86
Conclusion.....	86

**Chapter 6 – Ensuring Compliance: The Redress Process**

Right to Complain .....	90
– Administrative Review .....	90
– Right to Complain about Fees .....	91
– Time to Complain.....	91
– Fees to Complain .....	92
Mandate of the Information Commissioner .....	92
– Education Mandate.....	93
– Advisory Mandate .....	94

– Practice Assessment Mandate .....	94
– Mediation Mandate .....	96
Investigating Complaints.....	97
– The Investigation Process.....	98
– A Shared Understanding .....	98
– Clarity as to Issues Under Investigation.....	100
– Documenting the Handling of the Request .....	101
– Investigations into Process Matters .....	101
– Reviews Conducted in Writing .....	102
– Timely Investigations .....	103
– Role of Complainant .....	103
Formal Investigations – Ensuring Procedural Fairness.....	104
– Confidentiality of the Investigations .....	104
– Right to Counsel.....	105
– Subpoenas.....	106
– Notice to Affected Individuals .....	108
– Solicitor-Client Privilege .....	109
– Contempt Powers .....	110
– Compellability of the Information Commissioner .....	110
Review by the Federal Court – Litigating Access to Information .....	111
Structural Models for the Review Process .....	111
– Ombudsman Model .....	111
– A Hybrid Model: Order-Making Powers in Relation to Process Issues .....	112
– Full Order-Making Powers.....	113
Conclusion.....	114
 <b>Chapter 7 – The Way To A Better Access Process</b>	
Facilitating Access for Canadians .....	117
– Helping Canadians to Access Information.....	117
– Facilitating the Openness of the Access Process .....	118
– Facilitating Electronic Request Processing .....	119
Resourcing the Access Program .....	120
– Central Resourcing .....	120
– Resourcing of Individual Institutions .....	121
Effective Processing of Requests .....	122
– Access Officials .....	123
– Making Decisions in Response to Requests .....	124



Supporting Access Officials .....	125
– Roles and Responsibilities .....	125
– Access to Expertise and Advice .....	127
– Training for Access to Information Officials .....	128
– Careers in Access .....	129
– Tools .....	130
Conclusion .....	131

## **Chapter 8 – Meeting the Information Needs of Canadians Outside the Access to Information Act**

Proactive Dissemination .....	134
Passive Dissemination – Libraries and Virtual Reading Rooms.....	135
Informal Release .....	136
Special Disclosure Mechanisms for Research Purposes.....	137
Systematic 30-Year Bulk Review .....	138
Conclusion.....	140

## **Chapter 9 – Addressing the Information Management Deficit**

How did we get here? .....	141
An Information Management Strategy .....	142
Security Classification and Information Management .....	144
Accountability for Information Management .....	145
Support for Public Servants .....	146
Conclusion.....	149

## **Chapter 10 – Measuring and Reporting on Performance**

Annual Reports to Parliament .....	151
Management Information .....	152
An Analysis of Current Performance Information .....	152
Accommodating a Variety of Performance Reporting Needs .....	153
Improved Assessment of Access Activities .....	153
Conclusion.....	155

## **Chapter 11 – Creating a Culture of Access to Government Information**

A Cultural Change.....	157
How is a Culture of Access Created? .....	158
The Tools to do the Job .....	158
Fundamental Values of the Public Service .....	159

Awareness and Training for Public Servants .....	160
Embedding Access in the Worklife – Incentives and Accountability .....	161
Serving Ministers .....	162
Management Support .....	163
Providing Corporate Leadership .....	163
Signalling Change – Awareness and Fostering Key Attitudes .....	163
Conclusion.....	164
 <b>Chapter 12 – Last Word: Enhanced Dialogue on Access to Information</b> .....	 167
<b>List of Recommendations</b> .....	169
 <b>Annexes</b>	
– Annex 1 – Data .....	193
– Annex 2 – Fees Charged by Provincial and International Jurisdictions .....	197
– Annex 3 – Glossary .....	205
– Annex 4 – List of Research Papers .....	209
– Annex 5 – Select Bibliography .....	211
– Annex 6 – Task Force Mandate and Membership .....	217
– Annex 7 – Advisory Committees Membership .....	219
– Annex 8 – Historical Background of Access to Information in Canada .....	221

# Introduction

## Our View

---

When it was introduced in Parliament in 1980, the lofty goals of the *Access to Information Act* were stated as: a more informed dialogue between political leaders and citizens, improved decision making, and greater accountability by the federal government and its institutions.

In introducing the legislation, the Honourable Francis Fox, Secretary of State, told the House of Commons that the Act and the supporting administrative regime “will constitute a significant development for our political institutions.”

Twenty years have now passed since the Act was enacted, and more than 15 years since its last comprehensive review by Parliament. It is a fitting time, therefore, to take stock of what has been achieved in giving Canadians access to federal government records, to identify where we’ve come up short and why, and to decide how we can do better.

Our mandate as a Task Force was to review all aspects of the federal government’s access to information (ATI) regime, and to make recommendations on how it might be improved. This required us to examine the broader social and governance context, both in Canada and abroad; to understand how the Act and its administration are perceived by those seeking information and by those responsible for implementing it; to assess the appropriateness and adequacy of the legislation, regulations and policies surrounding it; and to examine the way the Act is being interpreted and applied within the federal government.

Much has changed in the federal government, in Canada, and indeed in the world, since the Act became part of Canadian law.

A virtual revolution in information technology has changed the way government information is created, stored, communicated and managed.

The Canadian government has restructured to reduce costs and improve efficiency. A number of new public, semi-public and private not-for-profit organizations have been created for the provision of services that were previously delivered directly by departments and agencies.

Globalization has increased interdependence among the world’s nations so that information on any particular subject is now likely to be found in more than one country.

And the tragic events of September 11, 2001 have made us more aware of our vulnerability and of the need for a careful balancing of public interests when deciding on the release of government information. At the same time, the tragedy has also made us more aware than ever that democracy and openness are fundamental values of the society we all want to live in.

Despite these massive local, national and global changes, the Task Force has concluded that the *Access to Information Act* is still basically sound in concept, structure and balance.



After 18 months of research, consultations and reflections, we are convinced that the original goals and principles of the Act remain as relevant and attainable today, as when they were embraced 20 years ago.

However, we believe some of the Act's provisions are in need of modernization and amendment – and we make specific recommendations for these needed legislative changes.

Equally importantly, we believe that some broader administrative practices and attitudes within government must be changed – from the way records are created and managed, to how public servants are trained and educated, to the way government information is made available to Canadians outside the Act.

These legislative and administrative measures, by themselves, will not be enough to ensure the objectives of the Act are achieved. They must be supported by a strong “access” culture within government.

To create and maintain this culture, the principles of access to information must be embedded in the organizational culture of the public service – providing information to Canadians must be recognized as a legitimate, and indeed, core aspect of every public servant's day-to-day work. Access to information must be valued and recognized and become a matter of pride for the public service.

Fundamentally, we believe a recommitment to the original goals and principles of the Act is required by everyone involved in access to information: public servants who create and manage information; officials who administer the Act; Ministers who are accountable for the operations of government and who often feel the impact of the Act directly; and Canadians who make requests for information under it.

True and lasting renewal will require a commitment to all three elements of reform – legislative, administrative and cultural. It will also take time, leadership and resources. And it will require a vision of providing information to Canadians that looks beyond the narrow purview of the *Access to Information Act*.

We hope our report will provide a blueprint for renewal that can realistically be achieved and maintained.

Equally, we hope our extensive research and consultations will help Canadians who apply for information under the *Access to Information Act*, and public servants who administer it, to better understand the current process and what needs to be improved to nurture an informed and involved citizenry in Canada.

## Our Main Points

---

### Findings

- Canadians are making a relatively modest,<sup>1</sup> but increasing, and more sophisticated, use of the *Access to Information Act*. In coming years, more and more Canadians will expect to have ready access to government information, and will be increasingly motivated to seek it out in a variety of ways.
- In a knowledge-based society, information is a public resource and essential for collective learning. If Canada is to thrive and compete, government information must be made available as widely and easily as possible, through a variety of channels. Technology provides powerful and cost-effective ways to disseminate a great deal of this information. The formal process under the Act cannot meet all the needs of Canadians for government information, nor was it ever intended to.
- After 20 years, the Act is still not well-understood by the public, requesters, third parties who supply information to government, or even the public service. There is a pressing need for more education about access to information.
- There is agreement that the principles set out in the purpose clause of the Act are the right ones.
- Many requesters feel that the essence of the Act is sound, but it continues to be applied inconsistently and in such a way as to contradict the principles of openness, transparency and accountability that underlie it. Delays, fees and inconsistency are major complaints.
- Public servants express concern about the time and resources required to respond to increasingly large and complex requests, about a lack of clarity in the rules, and about the way in which investigations into complaints are conducted.
- The Information Commissioner is critical of what he perceives to be a deeply entrenched culture of secrecy in government, and a lack of commitment to the principles of the Act.
- Journalistic use of Access to Information has evolved since 1983 when the Act was introduced. The number of requests has grown but so has their focus. Requests are now sharper and to the point. The way in which information is used has also grown in complexity.

- The performance of the federal access to information regime is largely similar to that in other jurisdictions in Canada and abroad. The challenges and issues are strikingly the same: timeliness of responses, information management, transparency of new service delivery public bodies, managing growth in demand, resourcing of the access program, effective oversight and resolution of disputes, and creating and maintaining support for access to information both at the political level and in the public service.
- Overall, the Act is basically sound in concept, structure and balance. However, there is a need to modernize some provisions – such as bringing Cabinet confidences under the Act – to clarify some others, and to address gaps.
- The scope of the Act is generally more restrictive than comparable legislation in other countries and Canadian provinces. There are no criteria for consistent and principled decisions on coverage of new institutions.
- Fees were not intended as a cost-recovery mechanism and should never be an obstacle to legitimate requests. They should act as an incentive for focussed requests and as a safeguard for the sustainability of the system. These objectives would be better met with a fee structure that differentiates between commercial requests and general requests, and provides a mechanism to manage the exceptional costs of very large requests.
- The Office of the Information Commissioner is an important Canadian institution that should be supported, and equipped with the powers and resources, to continue to fulfil its challenging role of oversight in the future.
- Resolution of individual complaints through negotiated solutions is highly successful. Good tools to deal with systemic issues, however, are missing.
- The great majority of complaint investigations are conducted informally. However, there has been, in recent years, a noticeable increase in the use of formal investigative powers, raising new procedural issues that need to be addressed.
- At every stage of the access process – from the receipt of requests to complaint investigations – there is an overwhelming need for more rigorous processes, clearer and more widely understood rules, and greater consistency in outcomes, both for requesters and for government institutions.



- There is a need to move from a reactive approach to a program delivery concept of access to information. Adequate resourcing of all the components of the system (ATI units, programs, central agencies providing support, and the Office of the Information Commissioner), is critical. Access to information needs to be resourced in the same way as any program delivered by the Government of Canada.
- Access Coordinators and their staffs are key to an effective access regime. The government is facing a looming crisis in the recruitment and retention of these skilled professionals. Officials administering the Act need more support, training, career development, and better technology and tools.
- Public servants do not have the training, tools and support they need. Access work has to be juggled with other operational priorities. It is often not perceived as “valued” work or part of their “real” job. The principles of access have not yet been successfully integrated into the core values of the public service and embedded in its routines.
- There cannot be better access to information without better information management. There is an urgent need for leadership and government-wide action in this area.
- There is no magic solution to the shortcomings of the system. A healthy access to information system needs all its parts functioning well in order to deliver the outcomes intended by Parliament: the right systems to process requests, skilled staff, supportive managers and Ministers, adequate resources, good information management, good understanding of the principles and the rules by all, including third parties, and effective approaches to oversight.
- The total costs of administering the Act are in the order of \$30 million annually<sup>2</sup> or less than \$1 per Canadian per year.<sup>3</sup> This is a modest cost, in light of the significant public policy objectives pursued by the Act: accountability and transparency of government, ethical and careful behaviour on the part of public officials, participation of Canadians in public policy design, and a better informed and more competitive society.

## Proposed Directions

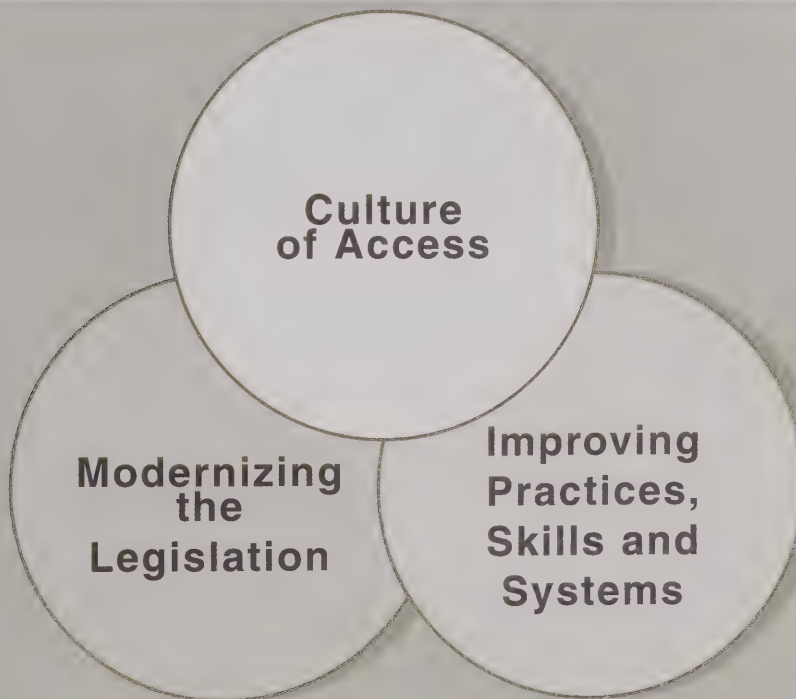
In our report, we have made 139 recommendations for change. They can best be understood under several broad themes:

- enhancing the understanding of principles of access to information and expanding the right of access in an era of globalization (Chapter 1);
- modernizing the scope of the Act by adopting consistent and principled criteria for determining which institutions should be covered, and applying the criteria to expand coverage to a significantly wider range of federal institutions (Chapter 2);
- clarifying what records should be covered by the Act (Chapter 3);
- modernizing the exemption and exclusion provisions (e.g. by making Cabinet confidences subject to the Act), and ensuring the balance provided in the Act results in maximum responsible disclosure and the appropriate protection of sensitive information where it is in the public interest (Chapter 4);
- making the process of formal access to information requests work better for both requesters and for institutions, to ensure that Canadians get access to disclosable information in a simple, timely and effective way while safeguarding the sustainability of the access system (Chapter 5);
- enhancing the effectiveness, fairness and transparency of the complaints process, explicitly giving the Information Commissioner the tools needed to fulfil his mandate, and suggesting that consideration be given to replacing the current ombudsman model with full order-making powers (Chapter 6);
- ensuring that access to information staff have the necessary skills, training, tools, and resources, and that technology is applied to make access easier for Canadians (Chapter 7);
- putting in place a comprehensive strategy to provide information to Canadians through a variety of channels outside the Act, complemented by access under the Act as a last resort (Chapter 8);

- enhancing information management in government, especially through training and support for all public servants (Chapter 9);
- improving the performance measurement and reporting of the access activities of federal institutions in order to support operational improvements and allow for better monitoring by Parliament (Chapter 10);
- creating a culture of access to information in the public service (Chapter 11); and
- promoting sustained dialogue on access to information and enhancing parliamentary oversight (Chapter 12).

---

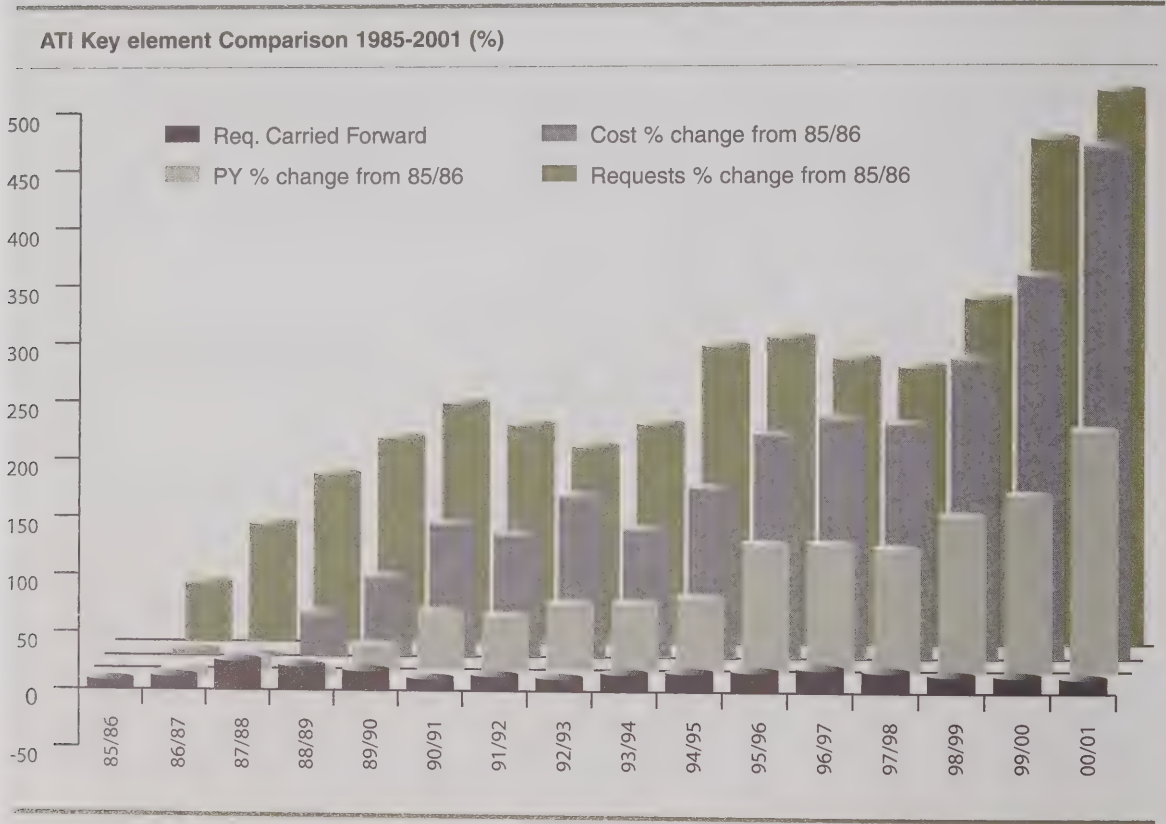
**A Comprehensive Approach  
to the Reform of the Access to Information Regime**





Data at a Glance

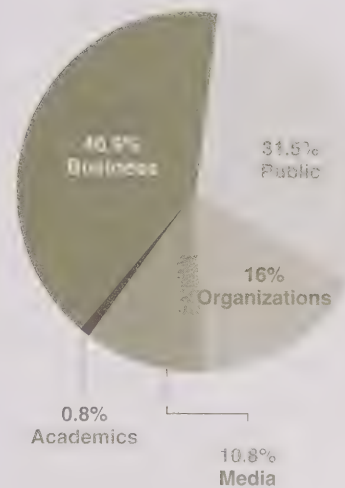
- In 2000-2001, federal institutions received 20,789 requests. In the last 5 years, from 1995-96 to 2000-01, requests have increased by 64 per cent.



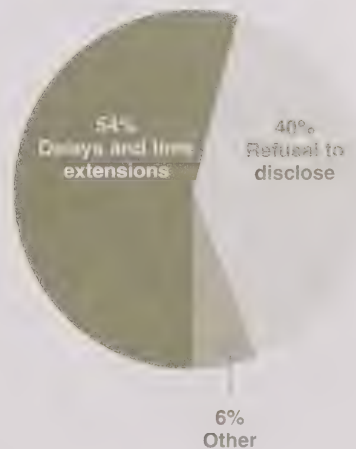
- Until 1998-1999 there was a relatively steady increase in the number of requests received by federal institutions, and a corresponding increase in costs of the system. There was a significant jump in the number of requests in 1999-2000 and 2000-2001 followed by a significant increase in costs. For many years the number of ATI staff [in person-years (PYs)] reported by institutions followed the steady increase in volume, but this has fallen behind the increase in volume of requests over the last two years. Since 1985-1986 there has been very little change in the percentage of requests carried forward annually, indicating that there has not been a serious build-up of backlog.

- Over one-half of all requests (52 per cent in 2000-2001) are made to five government institutions: Citizenship and Immigration Canada; National Archives; Health Canada; Human Resources Development Canada; and the Department of National Defence.
- While the identity of requesters is protected, statistics are kept on the broad affiliations or categories of users. The data indicates that, in 2000-2001, businesses made more use of the Act than any other group (40.9 per cent), followed by the general public (31.5 per cent), organizations (16 per cent), the media (10.8 per cent) and academics (0.8 per cent). While usually included in the general public category, requests from Parliamentarians are estimated to be 10 per cent of all requests.
- A limited number of requesters generate the majority of requests: based on data for 1998-99, 35 per cent of requesters make more than one request per year and 11 per cent make more than seven requests.
- In 2000-2001, full disclosure was granted in 37.5 per cent of the requests, partial disclosure in 35.6 per cent of the requests. Another 1.9 per cent resulted in the informal disclosure of information to the requesters. No information was disclosed as a result of applying exemptions in 3 per cent of the requests, and in 0.3 per cent as a result of applying exclusions. 20.4 per cent of the requests could not be processed because there was insufficient information, records did not exist or the request was abandoned by the applicant.
- The vast majority of requests are small, with 80 per cent resulting in the release of fewer than 100 pages. A few, about 1 per cent, are very large, resulting in the release of more than 1,000 pages.<sup>4</sup>
- The largest request received at this point was to the Department of Foreign Affairs for 1.2 million documents.
- Less than 10 per cent of requests result in complaints to the Information Commissioner. In 2000-2001, 1,337 complaints were investigated by the Investigation Commissioner. Only two were not resolved to his satisfaction and are now before the Federal Court.
- Investigations by the Information Commissioner took, on average, 5.4 months in 2000-2001; the length and the costs of investigations are increasing (both for the Office of the Information Commissioner and government institutions).
- Delays (missing either the original 30-day time limit, or an extension permitted by the Act) represented the single largest source of complaints (43 per cent in 2000-2001), followed by complaints about refusals to disclose information (40 per cent) and about the length of extensions to the time limit for responses (11 per cent).<sup>5</sup>
- In 60 to 80 per cent of the complaints, the Information Commissioner agreed with the application of exemptions by government institutions.

Source of requests (2000-2001)



Reasons for complaints (2000-2001)



## Request handling time (in hours)



Source: Research Report 11

- While the overall number of delays and delay complaints has increased, the average number of hours it takes to respond to an individual request (including the time to resolve related complaints) has decreased slightly from 40 hours, in 1993-94, to 38 hours in 1998-99.
- The total costs (direct and indirect) for the access to information program, including the Office of the Information Commissioner's costs, were estimated at \$28,845,000 in 1999. Between 1993-94, and 1998-99, they rose at an average rate of 7 per cent per year. The increased costs are due to the growth in demand while the per unit cost has remained stable or even declined slightly, due to greater efficiency in processing.
- Search costs have declined significantly (by about 30 per cent) since 1994 and could come down some more with better records management. However, these savings were offset by a 64 per cent increase in the costs of administrative and other activities – for example, contact with requesters, tracking requests, review – and a 104 per cent increase in the cost of responding to complaints.
- Fees are waived or not collected for about two-thirds of requests. Fees recovered account for approximately 1.8 per cent of the direct costs of administering the access program.<sup>6</sup>



## Our Work

---

The Government of Canada created the Task Force to review all aspects of the federal access to information regime and to make recommendations as to how it might be improved.

The Task Force was composed of public servants with a range of backgrounds and experience from various federal institutions (list of members at Annex 6). It was guided by two advisory committees: one of individuals from outside of government representing a broad range of relevant experience and interests, the External Advisory Committee; and one of senior government officials, the Advisory Committee of Assistant Deputy Ministers (Annex 7).

Our challenge, as we saw it, was to provide well-researched, principled and pragmatic recommendations to the government on how to modernize the access to information regime in ways that promote open, effective and accountable government, an informed citizenry, and the public interest.

To meet this challenge, we reviewed previous comments and proposals for reform, commissioned research and consulted with external stakeholders, as well as with other jurisdictions and within the government:

- We first reviewed previous reports and analyses, including the government's 1977 Green Paper on *Legislation on Public Access to Government Documents* (the Green Paper); the 1987 report of the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General reviewing the Act (the Parliamentary Committee) and the Government's response; annual reports published by successive Information Commissioners (particularly the suggestions for reform made by the Information Commissioner in his 2000-2001 report); analyses of access issues in other provinces and countries; the comments and reports of Members of Parliament and Private Members' bills; and academic commentaries on access issues in general and on the Canadian regime in particular.
- To obtain the views of Canadians who use the Act, third parties who provide information to the government, and the public generally, we posted on our Web site a consultation paper setting out the key issues as we saw them from our analysis of previous proposals and a literature review. In response, we received submissions which included recommendations on virtually all aspects of the Act and its administration. In addition, five formal roundtable consultations were held with key stakeholders, including journalists, librarians, archivists, historians, academics, businesses and business associations, public interest groups and unions.<sup>7</sup> We also held a number of informal meetings with various stakeholders and associations. Taken together, these consultations gave us a much better understanding of the frustrations, concerns and expectations of users and other stakeholders.
- We held a range of consultations within the public service. We wanted to understand the particular challenges of specific communities, for example those dealing with international or scientific information. Through discussion groups with rank and file public servants and with managers, we tried to understand the perceptions of the people who create, manage and release the information. In addition, we consulted

with the access officials who manage the access to information process within federal institutions to benefit from their experience, their unique knowledge of the system, and their thoughtful views about improving it.

- In addition to benefiting from the detailed analyses and recommendations in reports published by the Information Commissioner and his predecessors, we discussed options for reform with representatives of his office.
- We compared the provisions of the Canadian law with similar legislation in other jurisdictions, paying particular attention to recent legislation or amendments. We also met with government officials, those providing the oversight function, academics and various stakeholders in six Canadian provinces, and in Australia, Ireland, France, Sweden, the United Kingdom and the United States. We benefited greatly from their insights and advice. These consultations helped to shape our perspective on the Canadian regime and provided us with a wealth of ideas and best practices to emulate. We compared our system with other jurisdictions to draw on their most effective provisions and practices, but also to question ours wherever they were significantly different. It was, however, always clear to us that our Act had to be tailored to the specific needs of Canadian society, and to work within the context of our institutions, our political culture, and the structure of our public service.
- To deepen our understanding of the issues and identify potential solutions, we commissioned 29 research reports on a range of access-related issues.

To make our work and our process transparent and accessible, we established a Web site and posted on it the results of our research and consultations, the submissions we received and summaries of the advice provided by our advisory committees. We believe this information provides the most comprehensive picture ever assembled of access to information at the federal level in Canada. This background information is contained on the CD-ROM accompanying our report.

Finally, after observing that there is a general lack of knowledge and understanding of the Act and its administration, both inside and outside the public service, we decided that our report would not only make recommendations for reform but also inform our readers about access to information. For example, we have highlighted a number of best practices that we believe should be implemented across government. (They are identified by a check mark ✓ in our text.) We hope our report provides a comprehensive body of work that can be used by decision-makers and others now, and in the future.

## The Access to Information Regime – A Primer

---

### Background

Canada is now one of 46 countries to have access to information (or freedom of information) legislation. Some of these countries have long-established access to information traditions and legislation: Sweden with a first law dating from 1766, Finland with the first modern access to information legislation in 1951 and the United States with the 1966 *Freedom of Information Act*. The trend in adopting access to information laws has clearly gathered speed in recent years.

In Canada, access to information legislation was not pioneered at the federal level. Nova Scotia was the first government to pass freedom of information legislation in 1977, followed by New Brunswick in 1978, Newfoundland in 1981 and Quebec in 1982. The Canadian *Access to Information Act* was passed in conjunction with the *Privacy Act* in June 1982 and came into force July 1, 1983. All of the remaining provincial and territorial jurisdictions have since followed with their own access legislation (See also Annex 8).

In 1986, three years after the Act came into force, an in-depth review was conducted by the House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General (frequently referred to in our report as “the 1986 Parliamentary Committee”). Its report, “*Open and Shut: Enhancing the right to know and the right to privacy*”, was issued in March, 1987 and the government’s response: “*Access and Privacy: the Steps Ahead*” was issued later the same year. While the government implemented most of the administrative changes recommended by the Committee, it did not make the recommended legislative changes.

Since it was first enacted, the *Access to Information Act* has been amended three times. In 1992, the Act was amended to deal with the provision of records in alternate formats to individuals with sensory disabilities. In 1999, it was amended to make it a criminal offence to intentionally obstruct the right of access by destroying, altering, hiding or falsifying a record, or directing anyone else to do so. In 2001, it was amended by the *Anti-terrorism Act* which provides that a certificate by the Attorney General prohibiting the disclosure of information for the purpose of protecting national defence or national security will override the provisions of the *Access to Information Act*.

### The Access to Information Regime

The *Access to Information Act* is said to be quasi-constitutional in that it overrides provisions in other federal laws, except those listed in Schedule II of the Act. The Act provides a right of access to general government information, while personal information held by the government is governed by the provisions of the *Privacy Act*.

The Act identifies the institutions it applies to, the types of government information that may or must be protected in response to requests, and the types of information that are excluded entirely from the scope of the Act. The Act also delineates the process for making a request including the timelines and the procedures for notifying third parties; it establishes the Office of the Information Commissioner to receive and investigate complaints; and provides a further right of review by the Federal Court.

The *Access to Information Regulations* contain more detailed rules relating to the making of a request under the Act, the transfer of requests from one government institution to another, and fees.

The *Access to Information Policy*<sup>8</sup> sets out requirements for all government institutions to follow in order to ensure the effective and consistent application of the Act. The *Access to Information Guidelines*<sup>9</sup> provide detailed guidance and best practices, primarily for the use of government officials in the day-to-day administration of the Act.

Two ministers share responsibilities for access to information. The Minister of Justice is responsible for the legislation. The President of the Treasury Board has been designated as the Minister responsible for overseeing the administration of the Act, for the issuance of guidelines and directives to government institutions, and for producing a publication (*Info Source*) containing information about government institutions and their information holdings to assist individuals in exercising their rights under the legislation. *Info Source* is available on the Government of Canada Web site.<sup>10</sup>

### How it works

Every institution covered by the *Access to Information Act* is listed in Schedule I. The “head” of the institution (either the Minister or a person designated by Order in Council) is responsible for the administration of the Act in the institution, as is an official who is delegated some or all of these responsibilities (usually referred to as the Access Coordinator).

Requests made under the Act must be made in writing to the Access Coordinator, whose address is listed in *Info Source*. The Access Coordinator or a member of the Coordinator’s staff contacts the requester, as well as officials in the institution who are likely to have the relevant information and any others who must be contacted (such as third parties). There is usually further contact with the requester about the timing of the release of information and the fees the institution proposes to charge.

There is a two-tiered review process. Requesters have the right to complain to the Information Commissioner about an institution’s handling of their request. Following an investigation and report by the Commissioner to the head of the institution, there is a further right to seek a review of a denial of access in the Federal Court of Canada.



The Treasury Board Secretariat, through its Information and Security Policy Division, is the primary source of expert advice, training and guidance to federal institutions. Institutions receive legal advice on access to information issues from the Department of Justice through in-house legal services units or from its Information Law and Privacy Unit.

Government institutions subject to the Act are required to report to Parliament annually on their administration of the Act. Each year, the President of the Treasury Board tables an aggregate of the statistical data in these reports. Parliament also receives the annual reports of the Information Commissioner, in addition to any special reports the Commissioner may decide to submit.

---

<sup>1</sup> Based on the U.S. experience, the Canadian government was expecting 50,000 requests for 1984, the first year of the implementation of the Act. In fact, 2,229 requests were received. The 20,000 requests mark was exceeded for the first time in 2000-01. In 2000-01, the ratio of access to information and privacy requests at the federal level to the total Canadian population was about 0.004 or half the ratio in the U.S. (0.0079).

<sup>2</sup> *Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation*, Research Report 11. The study conducted by Consulting and Audit Canada concluded, based on 1998-99 data, that total costs (direct and indirect) for access to information programs were \$28.8 million. This amount is generally criticized by government institutions as too low and by stakeholders as inflated. However, it was largely validated by subsequent work of Consulting and Audit Canada in specific institutions.

<sup>3</sup> The ratio is similar in the U.S. With a population of 281 million, the costs of all Freedom of Information activities for U.S. federal agencies were \$253 million for year 2000.

<sup>4</sup> Goss Gilroy Inc., *An Analysis of Fees for Access to Information Requests*, Research Report 23.

<sup>5</sup> As this report was going to print, the Annual Report of the Information Commissioner for 2001-2002, was released on June 6, 2002. It indicates a decrease in the number of complaints, in spite of an increase in the overall number of requests to government institutions. In 2001-2002, 1,232 investigations were completed, of which 28.2 per cent were about delay; 6.2% about time extension; and 5.5% about fees.

<sup>6</sup> Supra, note 2, by comparison, fees recovered by U.S. federal agencies, in 2000, accounted for 2.8 per cent of total agency costs.

<sup>7</sup> Public Policy Forum, *Report on Consultations to Review the Access to Information Act and its Implementation*, August 2001.

<sup>8</sup> *Access to Information, Information and Administrative Management, Treasury Board Manual*, Public Works and Government Services Canada, 1993.

<sup>9</sup> Ibid.

<sup>10</sup> Info Source [www.infosource.gc.ca](http://www.infosource.gc.ca)



# Chapter 1 – Starting with the Basics: Access Principles and the Right of Access

The first step in reviewing the *Access to Information Act* and its application is to examine the underlying principles and goals to determine whether they continue to reflect the interests of Canadians and Canadian society. Access principles should instil a notion of public trust, and respect the public interest, by encouraging the greatest degree of openness and transparency while taking into account legitimate concerns such as personal privacy, commercial confidentiality, and intergovernmental affairs.

The rationale for access to information legislation was recognized in the Government's 1977 Green Paper<sup>1</sup> on public access to government documents which concluded that:

- effective accountability – the public's judgment of choices taken by government – depends on knowing the information and options available to the decision-makers;
- government documents often contain information vital to the effective participation of citizens and organizations in government decision-making; and
- government has become the single most important storehouse of information about our society, information that is developed at public expense so should be publicly available wherever possible.

## Access Principles and the Purpose Clause

Parliament chose to enshrine the principle of the right of access to information in the Act. The purpose clause in Section 2 provides guidance to the courts in interpreting the Act and to public servants in applying it.

Section 2 sets out a right of access to government-held information in accordance with the following principles:

- government information should be available to the public;
- necessary exceptions to the right of access should be limited and specific; and
- decisions on the disclosure of government information should be reviewed independently of government.

The section also provides that the Act is intended to complement existing procedures for access, and not to limit access to information that is normally available to the public.

Open government is the basis of democracy.

Green Paper, 1977

The proposition that democracies are better served when citizens are informed, and when they are interested and engaged in public life, is well established. [ ] Information is sometimes regarded as the currency of democratic life.

Neil Neville  
Research Report 2

Object clauses can be important interpretational tools, providing guidance on the proper interpretation of other provisions of the Act where there is vagueness or ambiguity.

Australian Law Reform  
Commission Report 77

[Stakeholders] support the principles that underlie the Act and feel that the intent of providing public access to government-held information, as outlined in the Act's purpose clause, reflects the importance of information-sharing between a government and its citizens in a democratic system.

Report on Consultations  
to Review the Access to  
Information Act and its  
Implementation

This requirement seems redundant and out-of-step with the pattern in other FOI laws, which normally make no distinction as to the nationality of the applicant. For those foreign applicants who want to use the Canadian Act, there is no problem in finding a Canadian surrogate to make the request for them.

Colin J. Bennett  
Research Report 3

The courts have consistently referred to the purpose clause in interpreting the Act.

The 1986 Parliamentary Committee did not recommend any change to the access principles described in Section 2. However, the Committee did recommend that the Act mandate the Treasury Board Secretariat and the Information Commissioner to educate both the general public and public servants about access principles.

Throughout our consultations, we found that most stakeholders, members of the general public and public servants were not aware of the principles set out in the Act. However, once they were made aware of them, they concluded that these principles are the right ones and as relevant for the future as they were 20 years ago.

It is our view that this lack of knowledge or understanding of access principles can adversely affect how the Act is interpreted and applied. We therefore agree with the Parliamentary Committee that the existence of the purpose clause and the principles it represents should be better communicated both to the general public and public servants.

#### 1.1 The Task Force recommends that

- the access principles currently set out in the purpose clause in Section 2 of the Act remain unchanged; and
- Treasury Board Secretariat and the Information Commissioner ensure that access principles are better communicated to the general public and to public servants.

### Right of Access

Related to the principles of accountability and public participation underlying the Act is who can apply for access to information held by the Government of Canada. It is our view that the scope of the right of access should be re-examined in light of our increasingly globalized world.

Section 4 of the Act gives Canadian citizens and permanent residents a right of access to records under the control of a government institution. It also empowers the Governor in Council to extend this right to others. In 1989, the government did extend access rights to all individuals and incorporated entities present in the country. The right of access of the requester is verified in each case before a request is processed (e.g. by return mailing address).

Should there be *any* geographic restriction on the right of access?

It can be argued that extending rights to non-Canadians outside the country is unlikely to contribute to the underlying objectives of access to information, namely, promoting the accountability of the



Government of Canada and increasing Canadians' participation in the development of government policy. Extending the right of access to information might also impose additional costs on Canadian taxpayers.

On the other hand:

- with increasing globalization, more and more records about an issue will be located in more than one country and researchers will have to get them from all jurisdictions to compile a complete picture;
- individuals and organizations outside Canada can have a legitimate interest in Canadian government records, just as Canadians can have a legitimate interest in information held by other governments;
- freedom of information legislation in most other jurisdictions, including the United States, provides a universal right of access and Canadians can, and do, apply to these jurisdictions for information;
- individuals and organizations outside Canada currently circumvent the restriction by getting a person in Canada to make an access to information request on their behalf; and
- the existing restriction impedes the government from moving to a system of electronic access to information, where requests could be made and responded to electronically, as it would be very difficult to determine the requester's location.

As long ago as 1986, the Parliamentary Committee recommended that any natural or legal person become eligible to apply for access to records under the Act. Given our increasingly interconnected world and the less restrictive approaches in other jurisdictions, the Task Force is of the view that the requirement that the requester be present in Canada is probably not sustainable, at least over the longer term.

Jurisdictions with no restriction, such as the United States, have reported that foreign requests have not had a significant impact on either the volume or size of requests. They believe the only difference is that requests from abroad can be made directly, instead of through a domestic agent. There is no reason to believe the impact of lifting restrictions would be any different in Canada. However, departments with an internationally-focused mandate may be apprehensive about the impact of such a change on their operations. Further work could be undertaken with those departments to assess any probable impact, and how it could be managed.

**1.2 The Task Force recommends that, following further discussions with those departments most likely to be affected about the impact on costs and how to manage any increase in requests that may result, the Act be amended to provide that *any person* has a right of access to records under the control of a government institution.**

As part of my research on the U.S. and the Rwandan genocide of 1994, I used the U.S. *Freedom of Information Act* to obtain the release of material that tells the story of our inaction. In order to understand specific U.S. activities at the United Nations, I also filed requests under Canada's *Access to Information Act* to learn how the Canadian government perceived U.S. actions. Consequently, a more accurate picture of the U.S. role emerges, and a better understanding of this horrendous episode becomes possible. In this way, the use of access laws abroad contributes to accountability at home.

William Ferroggiaro  
National Security Archive  
Washington D.C.

## Conclusion

The purpose clause in Section 2 remains valid but needs to be better communicated, both to the general public and public servants.

Further discussions should be held with departments most likely to be affected by expanding the right of access to “any person”. However, we agree with a number of stakeholders that it is time the Act was modernized to provide a universal right of access.

---

<sup>1</sup> The Honourable John Roberts, Secretary of State, *Legislation on Public Access to Government Documents*, (Green Paper) (Minister of Supply and Services Canada, 1977).

## Chapter 2 – Revisiting Coverage: Government Institutions

Fundamental to any access to information regime is what institutions are covered by the legislation, and how they become covered.

When the *Access to Information Act* first came into force in 1983, departments and a few Crown corporations carried out most of the work of government. Since then, the Government of Canada has made changes to the public sector in order to reduce costs and improve efficiency. These changes have included the transfer of functions out of government, the creation of alternative service delivery organizations (some with a partial “for profit” mandate), and partnerships with other levels of government and the private sector. In the future, we will obviously see public functions delivered by more and more varied institutions, many of which will be at arm’s length from the government.

The challenge is to find effective, practical ways to ensure that Canadians’ basic right to be informed is always considered when decisions are taken to establish these institutions. We have concluded that there is no simple approach to determining which institutions should be covered under the Act. We do not advocate simply extending coverage automatically to each new alternative service delivery organization (i.e. Crown corporations, private, not-for-profit corporations, federal-provincial-territorial partnerships, etc.). Moreover, the Act should not be extended to every private sector entity carrying out an activity that may be viewed as having a potential impact on the public interest.

The Act applies to records under the control of government institutions, but does not include a substantive definition of “government institution.” Nor does it set out criteria for identifying such institutions. Section 3 of the Act simply defines a government institution as any department or ministry, body or office listed in Schedule I of the Act. Schedule I lists 19 departments and ministries, and 143 other bodies and offices. These range from the Atlantic Canada Opportunities Agency to the Bank of Canada, the National Parole Board and the Royal Canadian Mint.

Section 77(2) of the Act permits the government to add new institutions to Schedule I by Order in Council. However, deletion requires an Act of Parliament.

There should be very few agencies, regardless of their status, federal department, special operating agency, crown corporation, etc., that are exempted under the Act. Any of those applying to be exempted should provide overwhelming proof for this special status.

Canadian Library Association  
Submission to the Task Force

[T]he effectiveness of many FOI laws has been undermined as a consequence of restructuring. These laws have traditionally applied to government departments or other agencies that are tightly linked to these departments. As authority has shifted to quasi-governmental or private organizations, the ambit of the law has shrunk.

Alasdair Roberts  
Structural Pluralism and  
the Right to Information  
School of Policy Studies, Working  
Paper 15, February 2001

Coverage of institutions under the Act has been criticized for several reasons:

- many institutions currently delivering government services are not subject to the Act;
- there is apparently no logical, consistent rationale as to why some institutions are listed on Schedule I, and others are not;
- there is apparently no formal process within government for ensuring that the Act's application is considered when new institutions are created; and
- Schedule I is limited to institutions that form part of the executive branch of government, and does not cover Parliament or the courts.

Based on studies completed for the Task Force, extensive comparisons with other jurisdictions, and strong messages in public consultations, we have concluded that the scope of the Act needs to be expanded and made more consistent and principled. We will consider coverage of all three branches of government: executive, legislative and judicial.

### The Executive

Government programs and services are delivered by departments, agencies, boards, tribunals, Crown corporations and other organizations which together constitute the executive branch of government. Although alternative service delivery organizations in the private sector are not part of the executive branch, we have included them here because many of them carry out public functions.

The government continues to create organizations intended to achieve a public purpose at some distance from government. The Act may or may not apply to such organizations. At the present time, for example, 25 Crown corporations are subject to the Act and 17 are not. Several other alternative service delivery organizations are not covered by the Act. These include subsidiaries of Crown corporations and private, not-for-profit corporations such as Nav Canada and The Canadian Wheat Board. We could not identify an obvious rationale or any apparent criteria that were used in determining which of these organizations should be subject to the Act.

It is our view that the current approach is unsatisfactory. In designing a solution, we believe that a number of observations are pertinent.

- The scope of the Canadian legislation is more restrictive than in most other jurisdictions.
- There are apparent anomalies in the application of the Act (e.g. the Royal Canadian Mint is subject to the Act, while Canada Post is not, even though both Crown corporations are actively involved in selling products and services in Canada and abroad).

There is room to widen the scope of the *Access to Information Act* with respect to entities of the executive branch – which should remain the major focus of freedom of information measures, since they exercise the decision-making power of government.

Jerry Bartram  
Research Report 12



- There is widespread concern on the part of many Crown corporations not now covered, about how to protect their commercial interests if the Act is extended to them, and how to ensure a level playing field with their non-government competitors since they are expected to make a profit.
- Some organizations have unique concerns relating to their mandates (e.g. the Canadian Broadcasting Corporation is justifiably concerned about its ability to protect its program material and journalistic sources).
- Crown corporations' subsidiaries are enormously diverse and include: companies set up for a particular purpose but which are now dormant; numbered companies that simply hold the shares of other corporate interests; and thriving commercial interests marketing our technological and other expertise abroad.
- Even though government has transferred certain operations to private, not-for-profit corporations, it continues to be the regulator (e.g. air navigation services were transferred to Nav Canada, but safety information is still available from Transport Canada which regulates air safety and is subject to the Act).
- Some organizations singled out by commentators for possible coverage are carrying out functions that are not now, and have never been, carried out by the federal government (e.g. the private, not-for-profit Canadian Blood Services which took over the operation of the national blood system from the Canadian Red Cross).

The Task Force believes that there is a need for a principled approach to coverage under the Act, which would provide transparency and consistency in determining the organizations to be added to Schedule I. These principles for coverage should allow a degree of flexibility to accommodate the diverse mandates and operations of possible additions to the Schedule, and to accommodate changes in the future as governments develop innovative ways of achieving public policy purposes.

It is our view that the best way to ensure appropriate coverage in a principled and pragmatic way is to determine whether a particular organization should be subject to the Act by applying criteria based on ownership and control and whether a public function is carried out.<sup>1</sup> Most jurisdictions already include ownership and control criteria in their freedom of information legislation. This presumes a right to examine information held by organizations owned or controlled by government. More recent freedom of information statutes include the public function criteria as well, which begin with the premise that entities performing government services should, in the interest of transparency and accountability, be open to public scrutiny.

There needs to be clarity on what entities are covered by the *Act*, and why. [ ] There needs to be consistency so that government can decide on inclusion in a coherent fashion, and explain and defend its decisions in public.

Jerry Bartram  
Research Report 12

Much has changed in public governance since the introduction of *ATI*, and much will change in the next 20 years as government works out different ways of achieving public purposes through innovative means. There needs to be sufficient flexibility for government to be able to treat *Access* as part of an overall approach to disclosure and accountability.

Jerry Bartram  
Research Report 12

We believe the combined criteria better meet the challenge of ever-changing alternative service delivery initiatives. These should include:

- ownership and control: government appoints a majority of the members of the organization's governing body, provides all the organization's financing through appropriations, or owns a controlling interest in the organization; and
- public functions: the organization performs functions in an area of federal jurisdiction with respect to health and safety, the environment, or economic security.

Any organization meeting either the ownership and control or the public function criteria could be added to Schedule I unless coverage is incompatible with either its:

- governance structure (e.g. an arrangement where provinces are responsible along with the federal government for a particular function, making it difficult or inappropriate to apply the federal Act to the new structure); or
- mandate (e.g. information critical to the mandate of the enterprise could not be protected by exemptions or exclusions under the Act).

### 2.1 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to set out criteria to be taken into account in determining what institutions should be covered under the Act;
- the criteria provide that institutions may be covered if
  - government appoints a majority of board members, provides all of the financing through appropriations, or owns a controlling interest,  
or
  - the institution performs functions in an area of federal jurisdiction with respect to health and safety, the environment, or economic security;
  - except where coverage would be incompatible with the organization's structure or mandate.

It is our view that these criteria should be applied to existing and proposed alternative service delivery organizations. A preliminary analysis indicates that this approach could bring all Crown corporations under the access regime. However, the coverage of Crown corporations, their subsidiaries, and other alternative service delivery organizations, should be determined on a case-by-case basis, following a more comprehensive review.

If it is determined that an existing organization meets the criteria, we also believe that it should not be added to Schedule I until it has been given sufficient time to prepare its new access to information regime.

## 2.2 The Task Force recommends that:

- a comprehensive review of existing alternative service delivery organizations be undertaken to determine whether they meet the criteria; and
- the Act only be extended to existing organizations that meet the criteria following a reasonable period of time to prepare their new access to information regime.

Many organizations not presently subject to the Act have mandates that may be partially at odds with coverage. However, we believe that information critical to the mandates of these organizations can be protected in most instances by specifically excluding it from the Act while maintaining general coverage of the entity. This targeted approach is taken in many jurisdictions. One example of critical information, recognized by the 1986 Parliamentary Committee, is the Canadian Broadcasting Corporation's program material. Another is information about the competitive commercial activities of Crown corporations such as Canada Post (e.g. courier business) and the Mint (e.g. jewellery sales). These activities are clearly distinguishable from the corporations' public policy functions. It is the view of the Task Force that information of this nature should be specifically excluded where the organization is otherwise covered by the Act.

## 2.3 The Task Force recommends that the Act not apply to information relating to critical interests of organizations already covered or to be covered by the Act (e.g. journalistic sources, competitive commercial activities), where the current exemptions would not adequately protect such information.

To ensure that a principled approach to coverage will work, it is important that the question of the application of the Act be considered very early and in a consistent way when decisions are being made to create new organizations. This does not seem to have always been the case in the past. However, the government's new *Policy on Alternative Service Delivery*<sup>2</sup> (ASD Policy) offers an opportunity to do so. It requires that all proposed ASD initiatives be subject to a case analysis that involves, among other things, a number of "public interest" tests including whether the *Access to Information Act* should apply. This approach has the potential to ensure that the issue of coverage is considered early in the process and in a rigorous manner. However, it should be strengthened to match the principled approach proposed by the Task Force.

In addition to criteria being included in the Act, therefore, we believe that the criteria and several guiding principles should be included in the ASD Policy and Policy Guide, to be used in determining whether the Act should apply to a new organization.<sup>3</sup>

Where, in applying the criteria, it is determined that it would not be appropriate for the new organization to be covered by the Act, the ASD Policy should require that the organization establish an alternate disclosure regime in order to ensure public access to information.

**2-4 The Task Force recommends that the government's *Policy on Alternative Service Delivery and Policy Guide* be amended:**

- to include the criteria for coverage under the Act, along with guiding principles, in order to ensure a full analysis of the issue of coverage when new alternative service delivery organizations are created; and
- to provide that where coverage under the Act is not appropriate, an alternate and comprehensive disclosure regime be put in place.

## The Legislature

### Parliament

The view of the 1986 Parliamentary Committee was that access to information legislation should apply to public institutions that the general public perceives to be part of the institutional machinery of government, including the Senate, the House of Commons (except for the offices of Senators and Members of the House of Commons), and the Library of Parliament. This recommendation was supported by successive Information Commissioners.

The Parliamentary Committee also referred to the need to protect parliamentary privilege. Parliamentary privilege is the collective and individual rights accorded to parliamentarians to ensure they are able to carry out their functions and perform their duties without obstruction. The privilege is protected by the Constitution and extends to all matters relating to parliamentary proceedings. This includes a Member's right to freedom of speech, the House's entitlement to regulate its own internal affairs and a Committee's right to call witnesses.

We believe that the Act should apply to information about the administrative operation of the institutions of Parliament, namely, the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament. However, we also believe that exceptions should be made for information that would be protected by parliamentary privilege. It is our view that this protection is necessary to ensure that the Senate and House of Commons function independently and effectively. Nor should the Act apply to the information of political parties or their caucuses, or to the personal, political and constituency records of individual Senators and Members of the House of Commons.

Absolute privilege ensures that those performing their legitimate functions in these vital institutions [Parliament and the courts] shall not be exposed to the possibility of legal action. This is necessary in the national interest and has been considered necessary under our democratic system for hundreds of years. It allows our judicial system and our parliamentary system to operate free of any hindrance.

Former Speaker John Fraser  
Debates, May 5, 1987



To ensure its autonomy from the executive and the courts, and to protect its immunities and privileges, Parliament may wish to consider a modified redress process to resolve complaints about the handling of requests for its records. Should Parliament be of the view that judicial review by the Federal Court would be incompatible with its independence, a second tier review following the complaint stage could be undertaken by Parliament itself. In other words, the first stage of the usual redress process could apply – a requester would have the right to complain to the Information Commissioner, and the Commissioner would be able to investigate the complaint and make recommendations to the appropriate parliamentary institution. Any second tier review, however, could be done by Parliament – for example, by a “blue ribbon” panel of current or former parliamentarians appointed jointly by the two Houses of Parliament. The panel, in turn, could make recommendations to the Speakers of each House who are the recognized authorities on parliamentary privilege.

The courts may determine if the privilege claimed is necessary to the capacity of the legislature to function, but have no power to review the rightness or wrongness of a particular decision made pursuant to the privilege.

Madame Justice McLachlin in  
*New Brunswick Broadcasting  
Co. v. Nova Scotia*.  
[1993] 1 S.C.R. 319

#### 2-5 The Task Force recommends that:

- the Act apply to the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament;
- the Act exclude information protected by parliamentary privilege, political parties' records and the personal, political and constituency records of individual Senators and Members of the House of Commons; and
- Parliament consider whether the appropriate second tier of the redress process is judicial review following a complaint investigation by the Information Commissioner, or some type of review by Parliament itself. For example, a panel of experienced parliamentarians could be appointed to review situations where the Commissioner recommends disclosure but the House of Commons, the Senate or the Library of Parliament maintains the information requested is protected by parliamentary privilege.

#### Officers of Parliament

An officer of Parliament is responsible to the House of Commons, the Senate, or both Houses of Parliament, for carrying out certain statutory duties. Parliamentary Officers include the Chief Electoral Officer, the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

The Auditor General, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner all expressed concern about the possibility that coverage would require them to disclose information provided to them by other institutions in the course of their audits or investigations, or information generated internally in the course of those audits or investigations.

The Task Force is of the view that the Act should apply to the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, and the Information and Privacy Commissioners. We also believe that their concerns about coverage should be addressed in the Act.

The Chief Electoral Officer's mandate differs in that he does not oversee the activities of the executive in the way that other parliamentary officers do. To the contrary, the Chief Electoral Officer oversees Elections Canada, which is the non-partisan agency responsible for the federal electoral system. The *Canada Elections Act* already governs disclosure and non-disclosure of election documents and information relating to investigations. Coverage under the *Access to Information Act* could lead to conflicting provisions. The Task Force concluded, therefore, that the Chief Electoral Officer should not be covered by the Act. However, we believe that provision for access to information about the administration of the Office of the Chief Electoral Officer, and a mechanism to resolve any related disputes, should be added to the existing disclosure regime in the *Canada Elections Act*.

**2-6 The Task Force recommends that:**

- the Act apply to the Offices of the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner;
- the Act exclude records relating to the exercise of a parliamentary officer's audit or investigation functions, or other government institutions' records under the custody of a parliamentary officer strictly for the purposes of an audit or investigation; and
- the *Canada Elections Act* be amended to provide for access to information about the administration of the Office of the Chief Electoral Officer, and a mechanism to resolve any related disputes.

The question has also arisen about how complaints lodged under the Act against the Office of the Information Commissioner should be handled. In both Alberta and British Columbia, for example, the legislation provides for a judge to be designated to investigate any complaint made against the Commissioner. The alternative is a one-step redress process where the requester would bypass the investigative stage and go directly to court for judicial review of the Information Commissioner's decision not to disclose records, to charge fees, etc. It is our view that this formal approach would cost the requester much more in both time and money.

We believe that an approach similar to that in the provinces would be appropriate at the federal level. However, to minimize any perceived or real conflict of interest where the same Federal Court judge could

investigate a complaint against the Office of the Information Commissioner and conduct judicial reviews under the Act, we concluded that a retired judge could be designated to investigate such complaints. We expect these cases to be rare.

**2-7 The Task Force recommends that the Act provide for the designation of a retired judge to investigate access to information complaints against the Office of the Information Commissioner.**

## The Courts and the Judiciary

The Supreme Court of Canada, the Federal Court of Canada and the Tax Court of Canada are constituted by Act of Parliament. The federal government appoints judges to these courts and to the superior courts of the provinces and territories. There are, in addition, two related institutions. The Canadian Judicial Council, composed of the Chief Justices and Associate Chief Justices of the federal courts and the superior courts of the provinces and territories, is concerned, among other matters, with judicial discipline. The Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs is responsible for administering the salaries and benefits of federally appointed judges across Canada (apart from the judges of the Supreme Court), and provides administrative support for the appointments process.

The 1986 Parliamentary Committee recommended that the Act not be extended to the three federally-constituted courts. In his latest annual report, the Information Commissioner has taken the same position, noting that the courts, which must adjudicate complaints under the Act, should not themselves be subject to it or to investigation by his Office. He further notes that court proceedings are already open to the public to a much greater degree than the activities of other institutions.

The Task Force agrees with this assessment. Coverage of the courts and the judiciary under the Act would not be appropriate. To further ensure judicial independence, the Act should not apply to the Canadian Judicial Council or the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs. However, the courts and related institutions should be made more transparent than they are now by disclosing administrative records, as a matter of course, as well as on request.

**2-8 The Task Force recommends that the courts and related institutions not be subject to the Act, but that they adopt alternate and comprehensive disclosure regimes to ensure as much transparency as possible with respect to their administration.**

In the case of the judiciary, the core value of judicial independence must be weighed against the possible societal value of information to be obtained from inclusion. The study notes that inclusion of the Office of the Commissioner for Federal Judicial Affairs may provide access to purely administrative records without including court records or processes. However, the study urges caution in including the judiciary at all, particularly since it is not clear where a line can be drawn between the judicial function and administrative matters.

Jerry Bartram  
Research Report 12

## Conclusion

The structure of government institutions has changed a great deal since the Act was passed. Coverage under the *Access to Information Act* is now narrower than in most other jurisdictions. Moreover, there is no clear public policy rationale, nor any criteria, for including or excluding existing and new institutions. The Task Force is of the view that most institutions in the executive branch should be included, unless coverage is inappropriate given their structure, or there is a risk of harm to their mandate that cannot be avoided by applying exemptions or exclusions. Toward this end, criteria should be set out in the Act so that organizations meeting the criteria may be added to Schedule I.

We believe that coverage should also be extended, along with appropriate protections, to the Senate, the House of Commons, the Library of Parliament, and parliamentary officers such as the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, and the Information and Privacy Commissioners.

Finally, it is our view that institutions which are not made subject to the Act, including the courts, should nevertheless be encouraged to adopt alternate, comprehensive disclosure regimes. These regimes should aim to ensure the highest possible degree of transparency.

---

<sup>1</sup> Jerry Bartram, *The Scope of The Access to Information Act: Developing consistent criteria for decisions respecting institutions*, Research Report 12.

<sup>2</sup> Treasury Board Secretariat, *Policy on Alternative Service Delivery*, February 2002 ([http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/oepubs/TB\\_B4/asd-dmps\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/oepubs/TB_B4/asd-dmps_e.html))

<sup>3</sup> For a fuller discussion, see Jerry Bartram, *Maintaining the public right of access to information when service delivery models change*, Research Report 13.



## Chapter 3 – Looking at Scope: Records Covered by the Act

The *Access to Information Act* applies to a record under the control of a government institution. What is a “record” for the purposes of the Act? What information should be considered to be “under the control” of a government institution?

### Definition of a Record

Section 3 of the Act defines “record” as follows:

“record” includes any correspondence, memorandum, book, plan, map, drawing, diagram, pictorial or graphic work, photograph, film, microform, sound recording, videotape, machine readable record, and any other documentary material, regardless of physical form or characteristics, and any copy thereof.

There have been several recommendations over the years to add to the definition of “record” specific types of recorded information such as voice mail, electronic mail, electronic data interchange, computer conferencing and other electronically-stored communications. However, the Task Force is of the view that the current definition already includes all those types of records, regardless of the medium. The current definition also mirrors the broad definition of “record” in the *National Archives of Canada Act*. We believe that nothing would be gained by amending the definition.

The concerns expressed to the Task Force, however, seem to point to a lack of understanding of the definition of “record,” and its application in practice. Public servants who create, maintain and dispose of records should have a clear understanding of what records are covered by the Act. We will return to the issues of information management, and training and tools for public servants, in Chapter 9.

**3-1 The Task Force recommends that the definition of “record” in the Act remain unchanged since it is already comprehensive, but its meaning be better communicated to public servants.**

### Under the Control of a Government Institution

To be covered by the Act, a record must be “under the control of a government institution.” Does this mean that all information a government institution possesses should be considered to be under its control? Conversely, should information not in the possession of a government institution nonetheless be considered to be under its control? If so, in what circumstances?

The Act does not define “control.” The Treasury Board guidelines make it clear that a record in the physical possession of an institution, whether inside or outside Canada, is presumed to be under its control unless there is evidence to the contrary. The leading Canadian case on the issue is *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*.<sup>1</sup> The Federal Court of Appeal held that the notion of control was not limited to the power to dispose of a record. The Court found there was nothing in the Act that indicated that the word “control” should not be given a broad interpretation, and that a narrow interpretation would deprive citizens of a meaningful right of access under the Act.

Other jurisdictions have developed more explicit guidelines on the meaning of control which are helpful for both public servants and requesters. The Alberta guidelines, for example, indicate that a record is under the control of a public body when the public body has the authority to manage the record, including restricting, regulating and administering its use, disclosure or disposition. The guidelines set out a number of indicators that a record may be under the control (or in the custody of) a public body. These include: the record was created by or on behalf of a public body; the record is specified in a contract as being under the control of a public body; the record is in the possession of the public body; and the public body has the authority to regulate the record’s use and disposition.

In our consultations, federal Access Coordinators made the point that government institutions currently have no clear understanding of what is “under the control.” The Coordinators told us that the lack of clear guidelines in this regard has led to divergent opinions and formal complaints. The Task Force agrees that more guidance on this issue is required.

We also agree with the view of the former Ontario Information and Privacy Commissioner<sup>2</sup> that it is not possible to establish a precise definition of the word “control” and simply apply the definition in each case. As the Commissioner suggested, it is necessary to consider all aspects of the creation, maintenance and use of particular records, and to decide whether control has been established, looking at the particular circumstances.

Guidelines can help provide this kind of practical, detailed direction to those responsible for implementing the Act. There are several provincial examples that the federal government could emulate. Clearer guidelines, combined with training for access to information officials on this issue, should help to solve most cases readily and avoid needless disputes.

**3-2 The Task Force recommends that the *Access to Information Guidelines* be amended to provide more detailed guidance on the meaning of the expression “under the control.”**

## Contractors' Records Related to the Delivery of Government Programs and Services

There has been an increase in recent years in the contracting-out of federal programs and services to the private sector. These are not normal contracts to obtain goods and services for government use, but contracts or arrangements involving the transfer of the delivery of a program or service, previously delivered by the government, to a contractor for a specified period. For example, an institution could contract out its entire information technology function to a private enterprise, or pay a private company to perform technical inspections on its behalf. However, the accountability for the functions remains with the government. It should also be noted that the performance of these functions may be a relatively small part of the private sector contractor's activities.

In Chapter 2, we discussed the government's *Policy on Alternative Service Delivery* (ASD). The ASD Policy also applies to the contracting-out of federal programs and services. Like other ASD initiatives, the Policy for these situations requires institutions proposing to contract out programs or services to prepare a case analysis. Among other things, this analysis involves several "public interest" tests, including how the access to information rights of Canadians will be maintained.

The Task Force concluded that the government's ASD Policy should be amended to apply the proposed criteria for coverage under the Act to new ASD organizations. For "contracting out" initiatives, the approach should not be to bring private sector companies under the Act because they are delivering government programs or services for a time under contract. Rather, it should be to ensure that Canadians continue to have access to records relevant to the government's accountability for the program or service.

Contracting with private sector bodies for the provision of services directly to the public on behalf of government poses a potential threat to the government accountability and openness provided by the FOI Act.

Australian Law Reform  
Commission Report 77

Alternate service delivery, whereby institutions enter into arrangements to provide government services through a private sector contractor, also poses a threat to access rights. [The previous Commissioner] recommended a government framework which would include the requirement for a written contract between the institution and private service provider explicitly maintaining the application of the Acts to records necessary for the performance of the service.

Ann Cavoukian  
Ontario Information and  
Privacy Commissioner  
Submission to the Task Force

**3-3 The Task Force recommends that the government's *Policy on Alternative Service Delivery* be amended to ensure that arrangements for contracting out the delivery of government programs or services provide that:**

- records relevant to the delivery of the program or service that are either transferred to the contractor, or created, obtained or maintained by the contractor, are considered to be under the control of the contracting institution; and
- the Act applies to all records considered to be under the control of the contracting institution, and the contractor must make such records available to the institution upon request.

## Records in Ministers' Offices

The Act states that it applies to records “under the control of a government institution.” It makes no special provision for Ministers’ offices, but does distinguish, in other contexts, between government institutions and Ministers and their exempt staff. The government has consistently interpreted the relevant provisions of the Act as meaning that a Minister’s office is separate and apart from the “government institution” or department over which the Minister presides, so the Act does not apply to records held exclusively in a Minister’s office.

The Information Commissioner does not agree with this interpretation. His view is that the Minister, as head of the government institution, is part of the department, and the Act should apply to records in a Minister’s office other than those of a personal or political nature. At the time of writing this report, the issue was before the courts.

Other jurisdictions’ legislation is generally more explicit. Two approaches are used to exclude records in Ministers’ offices. Under the first approach, records in Ministers’ offices are generally excluded unless they are connected to the institution because the records either came from the department or were sent to the department by the Minister’s office. Under the second approach, the legislation covers Ministers’ offices, but excludes specific kinds of records.

The *Access to Information Act* is legislation intended for the use of all Canadians, and the plainer its rules the better. Therefore, we believe a more explicit approach would be preferable.

It is the view of the Task Force that the application of the Act to records in Ministers’ offices should be elaborated upon in the Act. Since the matter is currently before the courts, however, there may be some benefit to awaiting the courts’ substantive ruling before proposing any amendment to the Act.

We also believe that the staff in Ministers’ offices should receive training so they are better aware of institutions’ obligations under the Act (this is a recommendation we make again in Chapter 11), and of the National Archives of Canada guidelines<sup>3</sup> for the proper and separate management of ministerial and institutional records.

### 3-4 The Task Force recommends that

- the status of records in Ministers’ offices be dealt with more explicitly in the Act; and
- training be provided for ministerial staff on records management and access to information.



## Public Servants' Notes

Another issue brought to our attention is the need to clarify to what extent notes created by public servants for their exclusive use should be considered to be under the control of a government institution, and therefore subject to the Act. These are notes, for example, used by public servants to record their thoughts, or as “memory joggers.”

The underlying principle must certainly be that records created by public servants in the course of, and for the purposes of their work, are subject to the Act, and therefore accessible unless subject to an exemption or an exclusion. In short, public servants create government records and in Chapter 9 we discuss the need to heighten their awareness of this fact. The question is how best to make the distinction between government records – and notes for a person’s own use – clear and helpful.

Other jurisdictions have wrestled with this issue. To our knowledge, Quebec is the only jurisdiction that has addressed it in its legislation: Section 9 of *An Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information* provides that the right of access to the documents held by a public body “does not extend to personal notes written on a document or to sketches, outlines, drafts, preliminary notes or other documents of the same nature.”

The United States’ *Freedom of Information Act* applies to “agency records,” a term which is not defined in the Act. However, the courts have held that the personal records of an individual agency employee are not “agency records.” The U.S. courts have identified several questions relevant to distinguishing between agency and personal records. These questions include, for example, whether the author created the document solely for their personal convenience, rather than to facilitate agency business; whether they distributed the document to anyone else; and whether they kept possession of the document or placed it on an official agency file.

The Task Force is of the view that the Act should not apply to notes made by public servants for their own use as “memory joggers.” On the other hand, we believe that the Act should apply to notes shared with others, or that are placed on office files. In our view, the Act should also apply to notes used in an administrative decision-making process that affects the rights of individuals, or in a government decision-making process reflected directly in policy, advice or program decisions.

**3-5 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to provide that records “under the control of a government institution”
  - do not include notes prepared by public servants for their own use, and not shared with others or placed on an office file;
  - do include such notes when they are used in an administrative decision-making process that can affect rights, or in a decision-making process reflected directly in government policy, advice or program decisions; and
- the *Access to Information Guidelines* be amended to elaborate on the scope of public servants’ notes, and set out considerations to be taken into account by public servants and Access Coordinators in differentiating between public servants’ own notes and records subject to the Act.

### **Deliberations of Administrative Tribunals**

Tribunals such as the Canadian Human Rights Tribunal, like the courts, make decisions touching on a broad range of citizens’ rights. The deliberative process of these bodies is also similar to that of courts. There is therefore the same need to prepare hearing notes, and analyses of the issues, and to draft decisions independently and in confidence.

The lack of protection for the deliberations of administrative boards and tribunals covered by the Act is a source of concern. This concern persists despite a Federal Court of Appeal decision<sup>4</sup> that notes taken by members of the Canada Labour Relations Board in the course of quasi-judicial proceedings are not under the control of the Board itself. We believe the need to protect these notes is self-evident, and the silence of the Act on this point was probably an oversight that should be remedied.

**3-6 The Task Force recommends that the Act exclude notes, analyses or draft decisions created by or for a person who is acting in a quasi-judicial capacity as a member of an administrative board or tribunal.**

## Records Within the Military Justice System

The Act applies to the Canadian Forces and the Department of National Defence in their entirety, despite the fact the Canadian Forces have a military justice system which is separate from, but parallel to, the broader criminal justice system. This military justice system includes criminal investigators, an independent prosecution service, an independent defence bar, a military judiciary and service tribunals that judge both specific military offences and criminal matters.

The Task Force is of the view that the judicial and quasi-judicial functions within the military justice system should have the same protection as that proposed for administrative tribunals.

**3-7 The Task Force recommends that the Act exclude notes, analyses or draft decisions created by or for a person who is acting in a judicial or quasi-judicial capacity within the military justice system.**

## Seized Records and Records Obtained in the Context of Litigation

There is also a need to clarify that the Act does not apply to records obtained by the government in the context of criminal investigations or litigation involving the Crown. This would include records seized by a government institution under the Criminal Code or other federal statute. Those laws already set out rules governing detention and ultimate return of the records.

This clarification should also include records obtained by a government institution from a third party as part of the discovery process in the context of civil litigation. The law provides that such documents are produced in accordance with the understanding that they are confidential. The information is not to be used for purposes other than the litigation and any failure to comply is a contempt of court. Such records are usually required to be returned once the litigation is completed.

**3-8 The Task Force recommends that the Act exclude records seized in the course of a criminal investigation, and records obtained by the government in a civil proceeding under an implied undertaking of confidentiality.**

## Conclusion

The need for greater clarity about the Act, and its application, is a recurring theme in this report. This clarity can be achieved through amendments to the Act itself (e.g. to state expressly that it does not apply to quasi-judicial notes) or by developing more detailed policy and guidelines (e.g. as to the meaning of “under the control of a government institution”). The Task Force believes that such clarity will help public servants and requesters better understand the Act’s scope, resulting in fewer disputes.

---

<sup>1</sup> *Canada Post Corp. v. Canada (Minister of Public Works)*, [1995] 2 F.C. 110 (C.A.)

<sup>2</sup> Commissioner Sidney B. Linden, Order 120, November 22, 1989, at 6

<sup>3</sup> National Archives of Canada, *Guidelines for Managing Recorded Information in a Minister’s Office*, (Minister of Supply and Services Canada, 1992). ([http://www.archives.ca/06/0603\\_e.html](http://www.archives.ca/06/0603_e.html))

<sup>4</sup> *Canada (Privacy Commissioner) v. Canada (Labour Relations Board)* [2000] F.C.R. (C.A.)



## Chapter 4 – Striking the Right Balance: Exemptions and Exclusions

All countries with access to information laws must balance the citizen's right to know with the need to preserve confidentiality where disclosure of information would be against the public interest.

Public interest is always the key factor in determining whether a requested record should be disclosed. The purpose of the exemptions and exclusions in the *Access to Information Act*, therefore, is to define in a narrow and specific way those instances where the public interest may lie in the protection of information. The right balance has to be achieved in each exemption and exclusion as well as in the overall structure of exemptions and exclusions. The Act must be looked at in its entirety to fully appreciate the delicate balancing of public interests that it embraces.

Does the Act's existing exemption/exclusion structure continue to strike the appropriate balance between disclosure and protection? In assessing the structure, we carefully studied previous proposals for the reform of the Act, and the legislative schemes in several provincial and international jurisdictions. We have also drawn on a comprehensive research report prepared for the Task Force on the overall legislative scheme for protecting information.<sup>1</sup>

To better illustrate the scheme in the Canadian legislation, we have grouped together the provisions related to the government's deliberative processes, as well as those related to national security, defence and law enforcement. All other exemptions and exclusions are looked at in the order in which they appear in the Act.

### Exemption/Exclusion Structure

The principle of the Act is that a requester has a right to obtain records under the control of a government institution, and those records can only be withheld according to limited and specific exceptions. These exceptions are the individual exemptions in Sections 13-26 of the Act and the exclusions in Sections 68 and 69. The structure for protecting information can be summarized as follows:

- As with most freedom of information legislation, some exemptions are injury-based, while others are class exemptions. Before the exemption can be applied, injury-based exemptions require the head of a government institution to identify the harm to the interest (e.g. the conduct of international affairs) that could reasonably be

Of course, access rights are not absolute. They are subject to specific and limited exemptions, balancing freedom of information against individual privacy, commercial confidentiality, national security and the frank communications needed for effective policy-making.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

expected to result from disclosure. The courts have interpreted this to mean that there must be a reasonable expectation of probable harm. Class-based exemptions, on the other hand, require only that the information fall within a specified group or type (e.g. personal information). There is no legislative requirement to identify an injury that would likely result from disclosure. This is presumed to be the case.

- While a few exemptions are mandatory, most are discretionary. If an exemption is mandatory, the head of an institution “shall refuse” to disclose the record or records concerned (e.g. the trade secrets of a third party). He or she has no choice. The public interest is presumed to lie in withholding the information. If an exemption is discretionary, the head of an institution has the discretion to refuse to disclose a record in responding to a request. For example, under Section 23, the head of a government institution “may refuse” to disclose information that is subject to solicitor-client privilege. The head of the institution must balance two things: the public interest in releasing the information, and the public interest in preserving the privilege that this provision is intended to protect.
- Some exemptions are subject to an express injury test. Others are not. It is our view that Parliament expressly included an injury test only where it intended that a very specific injury be considered. We also believe that the need to consider possible harm or injury is implied when public interests are being balanced in all discretionary exemptions.
- The fact that a record contains information that should be protected under one of the exemptions does not mean the record can be withheld in its entirety. Section 25 requires the head of a government institution to disclose any information in the record that does not fall within the exemption, and that can reasonably be severed.

The table below indicates, for each exemption, whether it is mandatory or discretionary, and whether it is class-based or subject to an injury test. (The corresponding provisions in the Act are indicated in brackets.)

	Class test	Injury test
<b>Mandatory exemptions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information received in confidence from other governments (s.13)</li> <li>• Information obtained or prepared by RCMP re: provincial or municipal policing services (s.16(3))</li> <li>• Personal information (s.19)*</li> <li>• Trade secrets of Third Party (s.20(1)(a))</li> <li>• Financial, commercial, scientific or technical information received in confidence from Third Party (s.20(1)(b))*</li> <li>• Information protected under other, listed statutes (s.24)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Loss or gain to Third Party or prejudice to competitive position (s.20(1)(c))*</li> <li>• Interference with contractual or other negotiations of Third Party (s.20(1)(d))*</li> </ul>
	<b>Class test</b>	<b>Injury test</b>
<b>Discretionary exemptions</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Information obtained or prepared by listed investigative bodies (s.16(1)(a))</li> <li>• Information on techniques or plans for investigations (s.16(1)(b))</li> <li>• Trade secrets or valuable financial, commercial, scientific or technical information of Canada (s.18(a))</li> <li>• Advice or recommendations to government (s.21(1)(a))</li> <li>• Account of consultations or deliberations (s.21(1)(b))</li> <li>• Government negotiation plans (s.21(1)(c))</li> <li>• Government personnel or organizational plans (s.21(1)(d))</li> <li>• Solicitor-client privileged information (s.23)</li> <li>• Information to be published in 90 days (s.26)</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Injury to conduct of federal-provincial affairs (s.14)</li> <li>• Injury to conduct of international affairs, or to defence of Canada or allied states (s.15)</li> <li>• Injury to law enforcement or conduct of lawful investigations (s.16(1)(c))</li> <li>• Harm in facilitating commission of criminal offence (s.16(2))</li> <li>• Threat to individual's safety (s.17)</li> <li>• Prejudice to competitive position of government (s.18(b))</li> <li>• Harm in depriving government researcher of priority of publication (s.18(c))</li> <li>• Injury to financial or economic interests of Canada (s.18(d))</li> <li>• Prejudice to use of audits or tests (s.22)</li> </ul>

\* Denotes mandatory exemptions which include a public interest override, i.e., the information may be disclosed where the public interest in disclosure outweighs the interest protected by the exemption.

[T]he use of mandatory exemptions in the *Access to Information Act* is not excessive and is fairly consistent with the approach in other jurisdictions.

Barbara McIsaac  
Research Report 17

### Mandatory vs. Discretionary Exemptions

It has been suggested in the past that all exemptions should be discretionary in nature, except the exemption for personal information.

But it is our view that mandatory exemptions should not be converted wholesale to discretionary exemptions. The reason for making them mandatory in the first place is still valid: the information is regarded as belonging to a party other than the government (i.e. another government, an individual or a commercial entity). We also note that most of the jurisdictions we studied, in Canada and elsewhere, have mandatory exemptions covering the same or similar kinds of information.

### Injury Tests

Those commentators who recommended converting all exemptions to discretionary ones, also suggested that each exemption be expressly subject to an injury test. As mentioned earlier, a number of discretionary exemptions already include a specific injury test. It is our view that this was done only where the anticipated injury or harm could be clearly expressed. In other words, there are no injury tests mentioned where they would be too vague to be used effectively. For example, any injury test specified for the advice or recommendations exemption in Section 21 would be very broad – injury to the efficient conduct of a government institution’s operations, or injury to the deliberative processes of a government institution.

Regardless of whether a discretionary exemption includes a specific injury test, we believe that the need to consider possible harm or injury is implied when public interests are being balanced by the head of a government institution (or their delegate) as part of the exercise of discretion.

### General Public Interest Override

Two mandatory exemptions include specific public interest overrides which allow the head of a government institution to disclose information where this would be in the public interest as defined in the provision. Section 20(6), for example, permits the head of an institution to disclose commercial information from a third party if this would be in the public interest as it relates to health, safety or protection of the environment, and the public interest in disclosure clearly outweighs any injury to the third party. The exemption for personal information incorporates a similar public interest override from the *Privacy Act*.

The Ontario legislation includes a general public interest override which provides that certain exemptions do not apply where a compelling public interest in the disclosure of a record clearly outweighs the public interest that the exemption is intended to protect.

[E]xperience shows that the public interest override has been applied sparingly, even in jurisdictions like British Columbia, where the override provision is broad and applies to all exemptions. A broader override provision may, then, not make much practical difference in that exemptions from disclosure, if properly justified, are not likely to be overridden in any case.

Murray Rankin,  
Kathryn Chapman  
Research Report 19



We believe that a general public interest override is not necessary. Discretionary exemptions already imply a balancing of the public interest in protecting the information, and the public interest in disclosure, and the mandatory exemptions for third party and personal information already include specific overrides. It is also our view that a general override would not result in greater disclosure of information. In fact, there is some indication that Information Commissioners in other jurisdictions are hesitant to invoke such sweeping provisions.

### **Positive Duty to Disclose**

The legislation in some provinces includes a provision which imposes a duty on the head of a government institution to disclose information, even in the absence of a request, where it is in the public interest to do so, and/or the information reveals a grave environmental, health or safety hazard to the public.

Our rationale for not adding a general public interest override to the Act applies equally to the public interest component of a positive duty to disclose. Also, it is our view that such statutory duties are more effective when they are included in specific legislation pertaining to health, safety and the environment.

### **Interpretation and Application of Exemptions – the Exercise of Discretion**

While we have concluded that the overall structure is sound, this does not mean that the outcomes that Parliament intended are always achieved. It is our view that this is not so much due to the general structure of the Act, or even the specific exemptions or exclusions. Rather, it is due to the way discretionary exemptions are understood and applied.

The exercise of discretion inherently implies a consideration of the factors relevant in each particular case, including any anticipated harm from disclosure. However, it is our impression that heads of government institutions (or their delegates) do not always consider all relevant factors in exercising their discretion, nor do they articulate clear reasons for withholding information. We found that this is a problem in all the jurisdictions we consulted.

The challenge is to find ways to bring the practice more in line with the intent of the Act. We believe that institutions should consider whether an identifiable harm could result from disclosure, regardless of whether a particular exemption includes a specific injury test. We also believe that, in exercising discretion, institutions should consider the fact that information usually becomes less sensitive over time. The most productive reform would be to find a way to ensure that discretion is exercised only after such consideration. An exemption would then be claimed only where good reasons can be articulated for withholding information.

Many stakeholders feel that although the essence of the Act is sound, it continues to be applied inconsistently and in such a way as to contradict the principles of openness, transparency and accountability that underlie it.

Report on Consultations  
to Review the Access  
to Information Act and  
its Implementation

With more guidance and with more thoughtful consideration of the factors that ought to be considered when deciding whether to invoke a discretionary exemption or not, it should be possible to construct a process whereby more information is made available and, when discretionary exemptions are claimed, there is a clearer understanding of why they have been claimed.

Barbara McIsaac  
Research Report 17

The application of exemptions should not be a matter of intricate legal reasoning, but of basic questions asked consistently at all stages in the process: Are there good reasons for withholding the information in this case? How soon can it be made available without causing harm to one of the interests protected by the Act?<sup>2</sup>

It is our view, therefore, that improving the approach to the exercise of discretion is primarily a matter of education and attitudes. More guidance and training are needed. Working with the Information Commissioner, Treasury Board Secretariat could do more to develop user-friendly guidelines to help government institutions determine how to apply discretionary exemptions.

### **4-1 The Task Force recommends that guidelines be issued on how to apply discretionary exemptions by:**

- exercising discretion as far as possible to facilitate and promote the disclosure of information;
- weighing carefully the public interest in disclosure against the interest in withholding information, including consideration of any probable harm from disclosure, and the fact that information generally becomes less sensitive over time; and
- having good, cogent reasons for withholding information when claiming a discretionary exemption.

### **4-2 The Task Force recommends that the proper exercise of discretion in applying exemptions be a major element in access to information training.**

## **Specific Exemptions/Exclusions**

### **Deliberative Processes of Government**

The deliberative and decision-making process of government is protected under two sections of the Act: Section 69, which excludes Cabinet confidences from the application of the Act, and Section 21, which exempts advice to Ministers and the deliberative processes of institutions. These provisions are interrelated and should be looked at together.

#### **Section 69 - Cabinet Confidences**

Section 69 states that the Act does not apply to confidences of the Queen's Privy Council for Canada – which includes Cabinet and Cabinet committees. The Act does not define such confidences, but provides a list of examples including: Cabinet memoranda, agendas, records of decisions; communications between Ministers on matters relating to the making of government decisions or the formulation of government policy; pre-Cabinet briefings of Ministers and draft legislation.

In 2000-2001, Section 69 was claimed in 6% of all refusals to disclose (exemptions and exclusions).

Since the Act does not apply to Cabinet confidences, a decision of the head of a government institution that a record contains a confidence is final. The record concerned cannot be reviewed by the Information Commissioner or the Federal Court, unless it can be challenged on other grounds.

Section 69 has been the subject of strong criticism.

The convention of Cabinet confidentiality, which is protected under Section 69, is fundamental to collective ministerial responsibility under the Canadian system of parliamentary and Cabinet government. Essentially, it is designed to ensure that Ministers can deliberate in confidence. The convention is actively observed in the day-to-day workings of government. All Ministers take an oath to give their advice freely and to safeguard the secrecy of all matters they discuss amongst themselves. When Ministers leave office, their Cabinet and related papers are sealed and are not accessible to a new government.

Moreover, Canada has a statutory regime that governs matters relating to the convention of Cabinet confidentiality in court proceedings. The *Canada Evidence Act (CEA)* sets out the rules governing witnesses and evidence in all criminal proceedings, as well as in civil and other proceedings over which Parliament has jurisdiction. Section 39 of the *CEA* provides for the exclusion of Cabinet confidences from production in relation to such proceedings. The definition of confidences in that provision is essentially the same as in the *Access to Information Act*. The Task Force recognizes that any changes to Section 69 of the Act must go forward together with changes to Section 39 of the *Canada Evidence Act* (and Section 70 of the *Privacy Act*).

The fundamental role of Cabinet in a Westminster parliamentary system of government such as ours is widely recognized, as is the need to protect the process of Cabinet decision-making. The issue is whether the need to protect Cabinet confidences justifies their absolute exclusion from the Act. Could confidences not be protected adequately in other ways? We believe that they could. Other Westminster-style jurisdictions, in Canada and abroad, provide strong protection for Cabinet confidences without excluding them from the scope of their legislation.

Our review shows that, in most jurisdictions, Cabinet confidences are protected by a mandatory class exemption. We believe this approach would be appropriate in the Canadian context as well. The Australian Law Reform Commission best expressed the rationale for choosing a mandatory exemption over a discretionary one: "It is not in the public interest to expose Cabinet documents to the balancing process contained in most other exemptions or to risk undermining the process of collective Cabinet decision-making."<sup>3</sup>

The Committee heard more testimony on the need to reform this provision than on any other issue.

Parliamentary Committee  
Report, 1987

In Canada's Cabinet-parliamentary system, it is critical for full and frank discussion of policy options and for Cabinet solidarity that Cabinet ministers be able to deliberate in private and in confidence.

Kenneth Kernaghan  
Research Report 4

Most freedom of information laws view the vital nature of Cabinet confidentiality in a parliamentary form of government as meriting a strong mandatory exemption.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

**4-3 The Task Force recommends that Cabinet confidences no longer be excluded from the Act and that they be protected by a mandatory class exemption.**

A related issue is which records warrant this protection. We noted earlier that the Act does not define Cabinet confidences but provides a list of examples. Many people believe that this allows for an overly broad interpretation of the meaning of Cabinet confidence. By contrast, the legislation in most of the jurisdictions we studied focuses on protecting the substance of Cabinet deliberations. We believe this is the better approach.

**4-4 The Task Force recommends that a definition of “Cabinet confidence” be added to the Act, focusing on information that would reveal the substance of matters before Cabinet, and deliberations between or among Ministers.**

Not all material prepared for the consideration of Cabinet Ministers needs the strong protection required for the deliberations of Cabinet. The background material, factual information and analyses of issues provided to Ministers should be accessible, subject of course to other exemptions in the Act. However, this change would require that a new format be developed for Cabinet documents. It would also require that directives be given to public servants on the proper separation of facts from advice and recommendations in documents prepared for Cabinet. Irish officials told us that they were working on an electronic format for Cabinet documents that could allow for easy severance of factual information. The Canadian government should consider adopting this approach.

Similar provisions in other jurisdictions limit the protection for background explanations and analyses until the related decision is made public or five years have passed. It is our view that a protective period of five years is appropriate where the decision has not been made public.

**4-5 The Task Force recommends that:**

- a prescribed format be developed for Cabinet documents that would allow for easy severance of background explanations and analyses from information revealing Cabinet deliberations such as options for consideration and recommendations; and
- the Act be amended to allow access to this background material once the related decision is announced, or after five years have passed, unless it contains information that should be protected under another exemption.



Cabinet confidences are now accessible under the Act only after 20 years. The 1986 Parliamentary Committee and the Information Commissioner recommended that such confidences be protected by an exemption for 15 years. We think this is reasonable.

Any number is somewhat arbitrary: the jurisdictions we studied protect Cabinet confidences for time periods ranging from five to 30 years. As noted by the 1986 Parliamentary Committee, a 15-year period represents the life of at least three Parliaments. However, to the extent that Cabinet confidences are covered by other exemptions (e.g. harm to conduct of international affairs), they may be protected for longer than 15 years.

**4-6 The Task Force recommends that the government consider reducing the protection for Cabinet confidences from 20 to 15 years.**

A fundamental principle of the Act enshrined in Section 2 is that decisions on disclosure of government information should be reviewed independently of government. Cabinet confidences are not currently subject to independent review as they are excluded from the Act. Recognizing the special role that Cabinet plays in our parliamentary form of government, the 1986 Parliamentary Committee concluded that a special framework was needed to review Cabinet confidences. The Committee recommended that only a judge of the Federal Court be empowered to carry out this review. We endorse this recommendation.

**4-7 The Task Force recommends that a decision to refuse to disclose information on the basis that it is a Cabinet confidence be reviewable by the Federal Court.**

In light of the special status of the Cabinet in Canada's parliamentary form of government, the Committee believes that a special framework is required for this delicate task. Despite the extreme care that has been exercised by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner in discharging their functions, the Committee is of the view that only a senior Federal Court judge should be able to examine Cabinet records.

Parliamentary Committee  
Report, 1987

## Section 21 – Operations of Government

The need to provide some protection for the internal decision-making processes of government is well-recognized. This need is reflected in the access to information regimes of all of the jurisdictions that the Task Force examined. The challenge is to protect what needs to be protected in the public interest, and no more.

Section 21 of the Act is a discretionary exemption allowing the head of a government institution to refuse to disclose a record containing:

- advice or recommendations developed by or for a government institution or a Minister;
- an account of consultations or deliberations involving officers or employees of a government institution, a Minister, or a Minister's staff;
- positions or plans developed for the purposes of negotiations, and considerations related thereto; and

Section 21 accounted for  
**18.6% of exemptions claimed**  
in 2000-2001.

The public interest requires that a government receive advice which is confidential, in order to protect the neutrality of the civil service, and to ensure that its counsel is frank not fearful, full not partial, disinterested not partisan. Without the confidence of that kind of expert service, the quality of decisions would be lowered.

Green Paper, 1977



Drafting briefing notes that separate policy advice from background facts to allow for easy severance.

- personnel management or administrative plans that have not yet been put into effect.

The exemption cannot be claimed for:

- an account of or statement of reasons for, a decision made in the exercise of a discretionary power or an adjudicative function and that affects the rights of a person; or
- a report prepared by a consultant or an adviser who was not, at the time the report was prepared, an officer or employee of a government institution or a member of a Minister's staff.

The *Access to Information Guidelines* set out how this exemption should be invoked. The Guidelines urge institutions exercising their discretion under Section 21 to consider whether disclosing the information will result in injury or harm to the processes for providing advice or recommendations or carrying on consultations and deliberations.

Section 21 is the third most frequently claimed exemption. Requesters and commentators have criticized it for being too broad, and too broadly applied. No one disputes the need for government to conduct some deliberations in private and for ministers to receive the full and frank advice needed for effective policy-making. The issue is how to strike the right balance in the legislation, and in practice, between the principle of openness and the need for some confidentiality. We believe several changes should be made to improve this balance.

A first improvement would be to restrict the scope of Section 21. A wide class of documents prepared for the purposes of the deliberative process within government can obviously be made public, without harming the public interest. Several provinces provide a list of the kind of information not covered by the exemption. This approach has the added benefit of clarifying the nature of the information the exemption is meant to protect.

There is, of course, a danger that listing the types of information that are not protected might lead officials to protect any information not on the list. On balance, however, we believe that amending Section 21(2) of the Act to extend the list of unprotected records is a good idea.

**4-8 The Task Force recommends that the Act be amended to clearly state that the exemption in Section 21 does not apply to the following records:**

- factual material that in itself does not reflect the nature or content of advice;
- public opinion polls;
- statistical surveys;
- final reports or final audits on the performance or efficiency of a government institution or on any of its policies or programs;

- final reports of task forces, committees, councils or similar bodies established to consider any matter and to make reports to a government institution;
- appraisals (e.g. appraisal of a government institution's real estate holdings);
- economic forecasts;
- the results of field research;
- information that the head of a government institution has cited publicly as the basis for making a decision or formulating a policy; and
- substantive rules or statements of government policy that a government institution has adopted for the purpose of interpreting an Act or regulation or administering a program or activity.

Records subject to Section 21 can be protected for up to 20 years. The 1986 Parliamentary Committee and the Information Commissioner have both recommended that this period be reduced to 10 years. We agree with this suggestion. In our view, reducing the protective period from 20 to 10 years is unlikely to compromise the frankness or candour of advice being provided to the government, the convention of ministerial responsibility, or the authority of Ministers.

**4-9 The Task Force recommends that Section 21 be amended to reduce the protection of the exemption from 20 to 10 years (for other than not-yet-implemented personnel management or administrative plans).**

Protection for a government institution's personnel management and administrative plans ceases once they have been implemented. The point has been made that if plans are rejected, or no decision relating to them is taken, they can stay protected for the full period specified for the exemption (now 20 years). This seems excessive to us. It is our view that the head of a government institution should have the discretion to protect such plans for a reasonable period of time, during which their status may change (e.g. work may cease and recommence a number of times) – but not longer than five years.

**4-10 The Task Force recommends that Section 21 of the Act be amended to protect personnel management or administrative plans that have not been approved, or have been rejected, for no more than five years from the date of rejection, or the date on which work was last done on the plan.**

Freedom of information legislation in Ontario and Quebec expressly extends protection to advice and recommendations of a consultant. Reports by consultants are likely protected in British Columbia, Alberta and Manitoba, where the exemption extends to advice and recommendations developed “by or for” a public body or Minister, with no express exception for consultants’ reports parallel to paragraph 21(2)(b) of the federal Act.

David Stephens  
Research Report 18

We believe that one additional amendment is required to modernize the scope of this exemption. Section 21 does not apply to reports from consultants. The practice of using consultants in government work has changed considerably in the past 20 years. They are now often involved in the policy development process, side by side with public servants, and are asked to provide critical strategic and policy advice to institutions and to Ministers. It is our view that the confidentiality of their advice or the deliberative process itself warrants protection in these cases. In other words, if the nature of the consultants’ work is comparable to work done by public servants, it should be treated as such. This is the approach taken by the House of Commons in relation to a response to a Notice of Motion for Production of Papers.<sup>4</sup> Finally, the majority of jurisdictions we examined extend protection to consultants’ advice and recommendations.

It should be made clear, however, that most consultants’ reports would not qualify as advice or recommendations under this section.

**4-11 The Task Force recommends that Section 21(2)(b) of the Act be repealed thereby allowing the exemption to apply to consultants’ work where it fits within the parameters of the exemption.**

### National Security, Defence and Law Enforcement

Parliament recently enacted the *Anti-terrorism Act* as part of the response to the terrorist attacks that took place on September 11, 2001. The Act amended the *Canada Evidence Act* to allow the Attorney General to issue a certificate prohibiting the disclosure of information (in connection with a legal proceeding) for the purpose of protecting information obtained in confidence from or about foreign entities, or for the purpose of protecting national defence or national security.

The *Anti-terrorism Act* also amended the *Access to Information Act* by adding Section 69.1. This section excludes from the application of the Act information subject to a *Canada Evidence Act* certificate. The government has indicated that this exceptional protection for security information would be invoked only in rare instances. The certificates are subject to review by the Federal Court of Appeal. We have noted comparable protections for national security information in other jurisdictions.<sup>5</sup>

Other provisions in the *Access to Information Act* relating directly to issues of national security are those protecting: information obtained in confidence from other governments (Section 13); information the disclosure of which could injure international affairs, defence, or the detection, prevention or suppression of subversive or hostile activities, which include “terrorist acts” (Section 15); and information related to law enforcement or investigations, including information that could facilitate the commission of an offence. We believe that overall, these provisions are adequate and working well, but small changes are required to modernize and clarify them.



One addition to the Act is required from a national security standpoint. This would be to add information on critical infrastructure vulnerabilities to the third party information protected in Section 20. This recommendation is discussed further below.

### Section 13 – Information Obtained in Confidence from Other Governments

Section 13 requires the head of a government institution to refuse to disclose a record containing information obtained in confidence from:

- the government of a foreign state;
- an international organization of states;
- the government of a province;
- a regional or municipal government; or
- in each case, an institution of that government or organization.

However, the information may be disclosed if the government, institution or organization from which it was obtained makes the information public, or if it consents to disclosure.

Commentators have recommended that Section 13 be rewritten as a discretionary, injury-based exemption. In his most recent report, the Information Commissioner also suggested that a time limit of 15 years apply to all such confidences, unless the information related to law enforcement or security and intelligence matters, or was subject to extensive and active international agreements and arrangements.

After reviewing the issue and looking at the approaches in other jurisdictions, the Task Force is not convinced that such a step would be beneficial. The provision already has two important limits: the information must have been provided in confidence, and it can be released with the consent of its provider. Moreover, the *Access to Information Guidelines* encourage government institutions to contact the other government to seek its consent to disclose information protected by Section 13, where the government institution has some doubt as to the information's continuing confidentiality (e.g. a good deal of time has passed since the information was obtained). However, converting Section 13 to a discretionary, injury-based exemption would set Canada apart from its key allies and likely affect other governments' willingness to share information with Canada.

Section 13 also applies to an "aboriginal government" which is defined as meaning the Nisga'a Government. It has been suggested that this should be extended to all aboriginal organizations exercising governmental functions (e.g. Indian bands and tribal councils). However, we believe this may be premature because, unlike the provinces and most foreign governments, aboriginal organizations do not yet have disclosure regimes.

Section 13 accounted for  
5% of exemptions claimed  
in 2000-2001.

[S]ection 13 addresses information received from foreign governments, sometimes in circumstances where Canada is dependent on the confidence that foreign governments have in Canada's ability and willingness to safeguard this information. On balance there appears to be too much potential for loss of this trust and goodwill if the exemption were to be changed to a discretionary one.

Barbara McIsaac  
Research Report 17

The extension of the exemption set out in Section 13 to all bodies exercising governance powers over Aboriginal peoples raises conflicting policy concerns, particularly since these bodies may not themselves be subject to any access requirements.

H. Foster, C. Parker, M. Rankin,  
M. Stevenson  
Research Report 21

Each government should be responsible for controlling and releasing its own information.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

Section 13 protects information received in confidence from a foreign state. There is some question about whether “foreign state” includes a subdivision of the state. For example, the 1986 Parliamentary Committee noted that some confusion had arisen as to whether state governments in the United States are included in Section 13. The Committee recommended an amendment to clarify that governments or agencies at the state or provincial level in other countries are covered by the exemption. The former and current Information Commissioners have supported this recommendation.

A related question is whether “foreign state” includes foreign entities that Canada does not recognize as states (e.g. Taiwan). We agree that the language of Section 13 should be clarified on these questions.

**4-12 The Task Force recommends that Section 13 be amended to clarify that “foreign state” includes the political subdivisions of foreign states and other foreign authorities with which Canada has international and/or commercial relations.**

Section 15 accounted for 5.4% of exemptions claimed in 2000-2001.

The more policy-making activity that takes place at the international level, the more relevant become those exemptions in domestic access to information law concerning international relations, diplomatic confidences, the affairs of foreign states and so on.

Colin J. Bennett  
Research Report 3

### Section 15 – International Affairs and Defence

Section 15 is a discretionary, injury-based exemption relating to external affairs and defence. It gives the head of a government institution discretion to refuse to disclose any record containing information which, if made known, could reasonably be expected to harm:

- the conduct of international affairs;
- the defence of Canada or any state allied or associated with Canada; or
- the detection, prevention or suppression of hostile activities.

Section 15 then goes on to list, “without restricting the generality of the foregoing,” nine examples of such information. These include information relating to military tactics or strategy; the quantity, characteristics, capabilities or deployment of weapons or other defence equipment; and diplomatic correspondence.

Previous proposals and recommendations have focused on a perceived need to clarify the proper interpretation or application of the nine examples of information listed in the section. The Task Force is of the view that the current wording is clear. The overriding issue is whether an identifiable injury would result from disclosure. Section 15 lists the state interests that the exemption is intended to protect, or in other words, the interests that could be injured by disclosure. The nine examples are not intended to be an exhaustive list, and the current *Access to Information Guidelines* make this clear.

The Task Force does not recommend any changes to Section 15.

## Section 16 – Law Enforcement and Investigations

Section 16 is a complex provision. It contains three separate but related exemptions, with a mix of mandatory and discretionary, class and injury-based protections. In one case, there is a time limit. The three exemptions relate to law enforcement and investigations, security, and RCMP policing services. Past proposals have focused mainly on the exemptions for law enforcement and investigations.

Section 16(1) permits the head of a government institution to refuse to disclose:

- for up to 20 years, information obtained or prepared by a federal investigative body specified in the Regulations, in the course of lawful investigations pertaining to:
  - the detection, prevention or suppression of crime,
  - the enforcement of any law of Canada or a province, or
  - activities suspected of constituting threats to the security of Canada;
- information relating to investigative techniques or plans for specific lawful investigations;
- information the disclosure of which could reasonably be expected to harm the enforcement of any law of Canada or a province or the conduct of lawful investigations; or
- information the disclosure of which could reasonably be expected to harm the security of penal institutions.

Section 16(1)(a) protects information obtained or prepared in the course of a lawful investigation by a federal investigative body specified in the Regulations. The government institution does not have to meet a specific injury test in this case. However, it does have to weigh the relevant public interests in exercising its discretion to release or withhold the information.

Various Information Commissioners have recommended that an injury test be added to the exemption. In effect, this would make it the same as the exemption in Section 16(1)(c) for information the disclosure of which could harm law enforcement or the conduct of lawful investigations. We have not found any abuse in the application of the exemption in Section 16(1)(a). It should also be noted that the exemption ceases to apply after 20 years have passed.

Section 16 accounted for 8.1% of exemptions claimed in 2000-2001.

The section 16 schedule should be reviewed and renewed periodically to include new investigative bodies that are being created and delete those that are obsolete.

Security, Defence and Law  
Enforcement Community  
Consultation with Departments

All jurisdictions provide broad protection for law enforcement information, although they do so in different ways. The Task Force is of the view that the original public policy rationale for Section 16(1)(a) remains. Applying a specific, legislated injury test to investigations carried out by investigative bodies would demand considerable time and effort, without any additional information being released. In short, there are reasons to support the status quo, but no compelling reasons to change the exemption.

The number of investigative bodies specified in the Regulations has not increased since 1984, except for the addition of the Canadian Security Intelligence Service when it was separated from the RCMP. The nine bodies included on the list include entire institutions such as the RCMP, and parts of institutions such as the Special Investigations Unit of the Department of National Defence. In recent years, other government organizations have become increasingly involved in criminal or quasi-criminal investigations. They are seeking investigative body status to facilitate information-sharing with bodies such as the RCMP (e.g. Citizenship and Immigration Canada's enforcement efforts against human trafficking).

We believe that criteria for identifying investigative bodies for the purposes of Section 16(1)(a) should be made transparent in the Regulations. These criteria could be included, for example, in a preamble to the Schedule of investigative bodies. The criteria should ensure that the exemption's scope continues to be limited. For example, any new investigative body should carry out investigations relating primarily to *Criminal Code* or indictable offences; should have its own statutory investigative powers (e.g. search and seizure); should be an identifiable unit of a government institution (the institution itself would only qualify where the mandate of its entire organization relates to investigation, such as the RCMP); and should clearly demonstrate why the injury-based law enforcement exemptions are inadequate to protect its interests.

#### 4-13 The Task Force recommends that:

- the exemption for information obtained or prepared in the course of a lawful investigation by an investigative body remain unchanged;
- the Regulations be amended to include criteria for investigative bodies; and
- the criteria focus on investigative work of a criminal or quasi-criminal nature.

Section 16(1)(c) permits the head of a government institution to protect information the disclosure of which could reasonably be expected to harm the conduct of lawful investigations. Law enforcement agencies



pointed out to us that disclosure of information might prejudice future, as well as current, investigations and that Section 16(1)(c) should be amended accordingly. We think this argument has some merit. However, we believe the exemption should only be extended with respect to foreseeable investigations.

**4-14 The Task Force recommends that Section 16(1)(c) be amended to permit the head of a government institution to refuse to disclose information where disclosure could reasonably be expected to harm foreseeable, as well as current, investigations.**

## Section 20 – Information Provided by Third Parties about Critical Infrastructure Vulnerabilities

Among other things, Section 20 protects confidential commercial, financial, scientific or technical information that is supplied to the government by a third party and is consistently treated in a confidential manner by the third party. However, not all information supplied to government relates to a third party's financial or competitive position. Some third party information relates to the vulnerability of particular buildings or other structures or systems, including computer or communication systems, or methods employed to protect them. Such information has become even more sensitive in the light of the terrorist attacks that took place in the United States on September 11, 2001.

We believe that it would provide an added measure of reassurance to third parties operating critical infrastructure, such as airports, if it were made explicit in the Act that the protections in Section 20 extend to such information. This would also make it clear that the related notice and appeal provisions apply, as well as the public interest override in Section 20(6). Other aspects of Section 20 are discussed further below.

**4-15 The Task Force recommends that Section 20 of the Act be amended to clarify that information relating to critical infrastructure vulnerabilities, which third parties supply to the government, is covered by the section and the related notice and appeal provisions.**

## Other Exemptions/Exclusions

### Section 14 – Federal-Provincial Affairs

Section 14 allows the head of a government institution to refuse to disclose information that could reasonably be expected to harm the conduct of federal-provincial affairs. The provision specifically includes information on federal-provincial consultations or deliberations, and on strategy or tactics relating to the conduct of federal-provincial affairs.

[I]n light of the objective of protecting the security of the travelling public [ ] the GTAA must be able to avail itself of the same protections against the disclosure of sensitive security-related information that Transport Canada was entitled to when it operated Canada's airports.

Greater Toronto Airports Authority  
Submission to the Task Force

Section 14 accounted for  
2.4% of exemptions claimed  
in 2000-2001.

There have been no serious challenges to Section 14. There have, however, been a few proposals over the years to change “federal-provincial affairs” to “federal-provincial negotiations” or “federal-provincial relations.”

In our view, little would be gained by replacing the current wording with federal-provincial “negotiations” or “relations.” “Negotiations” might well narrow the exemption unduly, as sensitivities can arise around Canada’s federal-provincial relationships that do not involve negotiations. We see the word “relations” as close to interchangeable with the current wording.

Based on our review of the provision, we have concluded that Section 14 works as Parliament originally intended, and there are no compelling grounds for amending it.

### Section 17 – Safety of Individuals

Section 17 of the Act provides a discretionary, injury-based exemption for information, which if disclosed, could reasonably be expected to threaten the safety of individuals. The current Information Commissioner and his predecessor have both recommended that Section 17 be amended to extend protection to information that could reasonably be expected to threaten an individual’s mental or physical health. We agree with this proposal.

In our consultations with departments and agencies, the question was raised about how to protect records that are required to be kept, and which contain evidence of violent crimes (e.g. photographs of mutilated bodies), more than 20 years after the deaths of the victims. Until that time, this information is considered to be personal and is protected under Section 19. There is a strongly-held view that disclosure of such information could be traumatic for the victims’ families and offensive to the public even after 20 years have passed. We agree that there are circumstances where the greater public interest would lie in protecting the information. However, it is our view that the *Access to Information Guidelines* should set out clear criteria for the application of the exemption to ensure that material of historical significance (e.g. war photographs) is not unduly withheld.

**4-16 The Task Force recommends that Section 17 of the Act be amended to permit the head of a government institution to refuse to disclose information that could reasonably be expected to threaten the physical or mental health, as well as the safety of individuals, or where disclosure would offend human dignity.**

Section 17 accounted for  
0.3% of exemptions claimed  
in 2000-2001.

Another individual’s mental and physical health might be threatened if information were disclosed to an applicant which could reasonably be expected, if shown to the other person by the applicant, to cause the other person to become suicidal.

British Columbia  
Freedom of Information and  
Protection of Privacy  
Policy and Procedures Manual

## Section 18 – Economic Interests of Canada

Section 18 provides discretionary protection for information relating to the “economic interests of Canada.” In fact, this covers various types of information:

- trade secrets or financial, commercial, scientific or technical information that belongs to the Government of Canada;
- information which if disclosed, could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution;
- scientific or technical information obtained through research, which could if disclosed realistically be expected to deprive an officer or employee of priority of publication; or
- information the disclosure of which could reasonably be expected to materially injure the financial interests of the Government of Canada, or the government’s ability to manage the economy.

Section 18(a) protects the government’s financial, commercial, scientific or technical information that has or is likely to have substantial value. Some commentators have suggested that Section 18(a) be amended by limiting its protection to information having or likely to have “substantial *monetary* value.” We agree with this change which would effectively codify the interpretation of “substantial value” as market value, as set out in the *Access to Information Guidelines*.

**4-17 The Task Force recommends that Section 18(a) be amended to apply to financial, commercial, scientific or technical information that has, or is likely to have, substantial *monetary* value.**

If the Task Force’s recommendations regarding coverage under the Act are accepted, it will apply to certain Crown corporations and other alternative service delivery organizations for the first time. They will then be subject to Section 18 rather than Section 20, which protects commercial information provided to the government by third parties. Section 18(b) provides a discretionary exemption for information the disclosure of which could prejudice a government institution’s competitive position. It is our view that this section should provide adequate protection for the competitive activities of most Crown corporations. However, as we discussed in Chapter 1, where this and other exemptions are inadequate to protect institutions’ integral interests, exclusions should be considered for certain information (e.g. in relation to specific competitive commercial activities, which are separate and apart from an institution’s public policy function).

Increasingly, the government’s competitive, business-oriented activities are being carried out by special operating agencies associated with a government department or agency, or by some other form of alternative

Section 18 accounted for 2.2% of exemptions claimed in 2000-2001.

service delivery. However, the competitive business activities of these agencies may not be extensive enough to affect the competitive position of a government institution as a whole. The information related to those activities may therefore not qualify for protection under this exemption. This gap should be addressed.

**4-18 The Task Force recommends that Section 18(b) be amended to extend protection to information, the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution, or *part of a government institution*.**

One further issue regarding Section 18 relates to product or environmental testing. Section 20 of the Act, for example, expressly excludes from the scope of that exemption the results of product or environmental testing carried out by, or on behalf of, a government institution. The only exception is when the testing is done for a fee and as a service to a person or an outside organization.

The 1986 Parliamentary Committee recommended that Section 18 be amended to include a similar provision. It argued that without such an amendment, government institutions may not have to disclose their own product or environmental testing results, even though the results of testing carried out by, or on behalf of such institutions on private sector products or activities, are subject to disclosure. The Information Commissioner supports this amendment, as do we.

**4-19 The Task Force recommends that Section 18 be amended to include a provision specifying that the exemption does not extend to the results of product and environmental testing.**

### Section 19 – Personal Information

The *Access to Information Act* and the *Privacy Act* were designed as complementary pieces of legislation. Generally speaking, the *Access to Information Act* governs the release of information of a non-personal nature, while personal information is dealt with under the *Privacy Act*.

Section 19 of the *Access to Information Act* is the most frequently claimed exemption. It prevents the head of a government institution from disclosing a record containing personal information as defined in the *Privacy Act*, unless the person to whom it relates consents; the information is publicly available; or the disclosure is in accordance with Section 8 of the *Privacy Act*. In applying Section 19, therefore, the two Acts need to be interpreted together. One example of this interaction is that the identity of an individual who makes an access request is protected by the *Privacy Act*.

The most frequently claimed exemption, Section 19 accounted for 28% of exemptions claimed in 2000-2001.



During our consultations, participants raised several privacy issues that are outside the Task Force's mandate.<sup>6</sup> These concerns will be considered in the ongoing review of privacy issues at the Department of Justice. Other concerns, however, focused on the interaction between the two statutes, and the often differing views held by the Information Commissioner and the Privacy Commissioner.

A notable example of the interaction between the two statutes is the application of Section 8(2)(m) of the *Privacy Act*. This provides for the disclosure of personal information when it is in the public interest. An institution is required to notify the Privacy Commissioner before making such a disclosure, where this can reasonably be done. A situation can arise where the Information Commissioner advises the institution to disclose personal information in the public interest, but the Privacy Commissioner advises the institution to protect the information on the grounds that the public interest in the case does not clearly outweigh the invasion of privacy that could result from disclosure. This puts the institution in the difficult position of having conflicting recommendations from the two Commissioners.

It is the head of the government institution who must ultimately decide whether or not to disclose the information. That decision may be challenged and the question referred to the courts for further review. Nevertheless, it is our view that most privacy issues can be resolved between the two Commissioners.

**4-20 The Task Force encourages the Information Commissioner to consult with the Privacy Commissioner as early in the process as possible when issues arise relating to the release of personal information.**

### Section 20 – Third Party Information

Section 20 is intended to protect confidential commercial information which third parties provide to the government. It parallels Section 18, which protects the government's own information of a commercial nature.

This is a mandatory exemption, requiring the head of a government institution to refuse to disclose any record containing:

- trade secrets;
- confidential commercial, financial, scientific or technical information that a third party supplies to the government, and consistently treats in a confidential manner;
- information, which if disclosed, could reasonably be expected to result in a material financial loss or gain to, or prejudice the competitive position of, a third party; or
- information, which if disclosed, could reasonably be expected to interfere with the contractual or other negotiations of a third party.

It is obvious that both statutes [the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*] are to be read together, since section 19 of the *Access Act* does incorporate by reference certain provisions of the *Privacy Act*.

Mr. Justice La Forest  
*Dagg v. Canada (Minister of Finance)*, [1997] 2 S.C.R. 403

The second most frequently claimed exemption, Section 20 accounted for 23.9% of exemptions claimed in 2000-2001.

[T]he third party provisions of the Act provide a good framework that balances the public interest in disclosure of government information with the public and private interest in ensuring that valuable commercial information is protected.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Research Report 19

The comparatively high rate of litigation does not necessarily reflect problems with the *Act*. Rather, [it] may underscore the fact that corporations are generally most impacted by these provisions and are often better placed than individuals to challenge application of these provisions. As well, [it] may be reflective of the need for education with respect to the principles that inform the *Act*.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Research Report 19

There are three qualifications to the exemption:

- the head of a government institution cannot refuse to disclose the results of product or environmental testing carried out by, or on behalf of a government institution, unless it was done for a third party and for a fee;
- information may be disclosed, provided the third party to which it relates consents; and
- as noted earlier in our report, the head of a government institution may disclose a record subject to the exemption (other than a trade secret), if disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety, or protection of the environment, and if the public interest in disclosure clearly outweighs in importance the interests protected by the exemption.

The provision must be viewed together with Sections 27, 28, 29 and 44 of the *Act*, which describe the notice and appeal rights of third parties.

Section 20 is one of the most frequently claimed exemptions, second only to the exemption for personal information (Section 19). The Information Commissioner is concerned that the exemption is abused and over-litigated – presumably because of a widespread reluctance on the part of third parties to have information of a commercial nature disclosed. However, the higher rate of litigation is also due to the high degree of interaction between the government and third party business interests, and the large number of access to information requests from business (40 per cent of total requests).

We believe that the provision is basically sound, and that the courts have consistently applied it as originally intended by Parliament. This is one of the few areas of the *Act* where there is a substantial body of case law. Therefore, changes being recommended are essentially to clarify the current exemptions and the public interest override, and to reform the administrative practices relating to third party information.

The 1986 Parliamentary Committee recommended that the *Act* be amended to include a “narrow” definition of trade secrets. In its view, this would help distinguish them from other confidential commercial information protected by the exemption. However, the courts have in fact applied a very narrow definition of trade secrets in the context of access to information. It is our view that the addition of a definition to the *Act* is therefore unnecessary. In fact, legislating a definition could create uncertainty in an area where the case law is clear.

Except for trade secrets, the head of a government institution may disclose information protected by Section 20(1) “if that disclosure would be in the public interest as it relates to public health, public safety, or protection of the environment and if the public interest in disclosure

Rather than providing clarification, [a definition of “trade secrets”] might create uncertainty. In addition, freezing the definition of “trade secrets” may be inappropriate because its meaning will evolve over time.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Research Report 19

clearly outweighs in importance any financial loss or gain to, prejudice to the competitive position of or interference with contractual or other negotiations of a third party.”

The Information Commissioner has recommended that the override in Section 20(6) be broadened to include consumer protection as an element of the public interest to be considered (along with public health, public safety and protection of the environment) in deciding whether to disclose the information in question. We agree with this recommendation.



Informing third parties about the Act, and the portions of their information that would be disclosed in response to a request, before they provide that information.

**4-21 The Task Force recommends that Section 20(6) be amended to add consumer protection as a public interest element for the head of a government institution to weigh in deciding whether to disclose information subject to this provision.**

Under Sections 27-29 and 44 of the Act, third parties have the right to be notified if the head of an institution intends to disclose a record protected by Section 20, as well as a right to make representations and to appeal to the Federal Court.

The 1986 Parliamentary Committee observed that notification of third parties within the 30-day time limit could be difficult, particularly where many third parties had to be notified or they were located outside of Canada. With this in mind, the Committee recommended that the Act be amended to provide, in such circumstances, for notifying third parties through the *Canada Gazette* and advertisements in relevant trade journals, periodicals or newspapers. Information Commissioners have agreed with this recommendation. This amendment is overdue.

**4-22 The Task Force recommends that the notification and appeal provisions of the Act be amended to provide for alternate forms of notice to third parties, such as publication in relevant trade journals.**

After reviewing all issues related to Section 20, we concluded that the education of third parties about the Act is key to any improvement. It was clear from our consultations that many third party complaints arise from the fact that third parties are unaware that information they provide to government may be accessible under the Act. For this reason, departments that deal extensively with third parties on access to information have taken steps (such as preparing fact sheets) to make sure that third parties understand what information may be accessible, and why. Such best practices should be shared and adopted throughout the public service.

[I]t may be more appropriate to focus on informing and educating corporations doing business with government as to their roles and responsibilities within the regime of open and accountable governance contemplated in the Act.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Research Report 19

**4-23 The Task Force recommends that:**

- government institutions be encouraged to take steps to increase third party awareness of access to information; and
- the *Access to Information Guidelines* be updated to reflect the wealth of case law on Section 20, to assist public servants in its application, and to help educate third parties about the exemptions in Section 20.

**Section 22 – Testing Procedures, Tests and Audits**

Section 22 gives the head of a government institution discretion to refuse to disclose information relating to testing or audit procedures or techniques, or details of specific tests to be given or audits to be conducted, if disclosure would prejudice the use of results of particular tests or audits. The section does not provide an exemption for the results of tests or audits.

The government's *Policy on Internal Audit* requires departments to issue completed internal audit reports "in a timely manner and make them accessible to the public with minimal formality." As a result, government institutions make final audit reports publicly available as a matter of course. However, a question has arisen about the release of draft internal audit reports and related working papers, which may contain unvalidated information.

The internal audit community, as well as the Auditor General of Canada, have expressed concerns about the impact of any premature release of draft internal audit reports and working papers before the information is validated. It is their view that the potential release of incomplete reports or unvalidated information could result in internal audit reports that are limited in scope or content. This would affect the ability of internal auditors to meet professional standards and would in turn affect the extent to which the Office of the Auditor General might rely on the work of internal auditors.

More specifically, the Auditor General has expressed the view that internal audit records should be protected for a period of time that is sufficient to allow internal auditors to effectively carry out their function, that is, to complete their work and validate the results. We agree internal audit working papers and draft reports should be protected, not indefinitely, but until the internal audit report is completed. To avoid any possible abuse of such a provision by keeping reports in draft form indefinitely, draft internal audit reports should be accessible six months after the audit has been completed or work on the audit has stopped. In no case should they be protected for longer than two years after the audit begins.

Section 22 accounted for  
0.2% of exemptions claimed  
in 2000-2001.



**4-24** The Task Force recommends that Section 22 of the Act be amended to give the head of a government institution discretion to refuse to disclose draft internal audit reports and related audit working papers until the earliest of:

- the date the report is completed;
- six months after work on the audit has ceased; or
- two years following commencement of the internal audit.

### Section 23 – Solicitor-Client Privilege

Section 23 permits the head of a government institution to refuse to disclose records containing information subject to solicitor-client privilege. The doctrine of solicitor-client privilege has been recognized as a fundamental principle of our legal system for over 300 years. The exemption in Section 23 ensures that the government has the same protection for its legal documents as persons in the private sector. The exemption was made discretionary to parallel the common law rule that the privilege belongs to the client who is free to waive it.

The Task Force examined previous proposals and related approaches in other jurisdictions. We concluded that Section 23 should remain a discretionary class exemption. However, we believe that the privilege in the context of the Act may not always be well-understood by government lawyers and government institutions, and that guidance should be provided on the circumstances in which a record could be disclosed without prejudice to the government's legal interests. This could be done through training and guidelines.

Section 23 accounted for 4.3% of exemptions claimed in 2000-2001.

[T]his exemption should continue as a class exemption. Again, perceived abuse or over-use of the exemption should be addressed as part of the process of clarifying and explaining the use of discretionary exemptions.

Barbara McIsaac  
Research Report 17

**4-25** The Task Force recommends that

- training be provided to government lawyers and government institutions on the application of the Act to records subject to solicitor-client privilege; and
- the *Access to Information Guidelines* be amended to describe the nature and scope of solicitor-client privilege in greater detail, and the steps to be taken in determining whether all or part of a record should be released under Section 23.

Section 25 of the Act requires the head of a government institution to sever and release parts of a record that are not protected. Under the common law, however, disclosure of part of a record subject to solicitor-client privilege can constitute a waiver of the privilege with respect to the rest of the record, or other related records. This is understandably of concern to the legal community.

We agree with the Information Commissioner that it would be useful to spell out in the Act that release of part of a record containing privileged information does not result in waiver of the privilege on information in the rest of the record, or in related records.

**4-26 The Task Force recommends that the Government consider amending Section 23 of the Act to provide that severance of a record subject to solicitor-client privilege does not result in waiver of the privilege with respect to the rest of the record, or other related records also subject to the privilege.**

Section 24 accounted for 1.3% of exemptions claimed in 2000-2001.

Even those concerned that section 24 detracts from the purposes of the Act do agree that special measures to ensure confidentiality are necessary in certain cases.

Murray Rankin & Associates  
Research Report 16

### Section 24 – Statutory Prohibitions

Section 24 of the Act prohibits release of any record containing information “the disclosure of which is restricted by or pursuant to any provision set out in Schedule II.” For example, the Schedule includes confidentiality provisions from the *Income Tax Act*, the *Criminal Records Act* and the *Old Age Security Act*. A number of these provisions make it an offence for a public servant to disclose the protected information, or allow disclosure only for specified purposes.

Schedule II currently lists 66 such provisions in 52 federal statutes. There were 40 provisions in 33 statutes when the Act came into force in 1983. Some believe that Section 24 and Schedule II are necessary to protect valid confidentiality regimes, while others believe that this type of provision detracts from the principles and goals of open and accountable governance that underlie access to information regimes.

The 1986 Parliamentary Committee recommended that Section 24 and Schedule II be repealed and replaced with new mandatory exemptions to protect information where there is a need to ensure absolute confidentiality (e.g. income tax information).

As a general rule, we believe that protections against the disclosure of government information should be found in the *Access to Information Act*. In our view, the exemptions set out in the Act, as modified by our recommendations, should provide sufficient protection against disclosure in most cases. However, at times the government must be in a position to give a very firm assurance that information will not be disclosed. The usual examples of information requiring such a high degree of protection are income tax information and census data.

We concluded that an exemption for statutory prohibitions remains necessary. However, we also concluded that the standard to be met for such protection should be high.

**4-27 The Task Force recommends that the exemption for statutory prohibitions in Section 24 be retained.**

To preserve the integrity of the access to information regime, the list of exempted provisions in Schedule II should be as short as possible. We believe that it should include only those provisions that either prohibit disclosure entirely, or set out a clear and restricted framework for disclosure. It makes no sense to prohibit the release of information under the Act where there is broad discretion to release that information under another statute. The equivalent exemption in the United States sets out specific requirements. These are that the confidentiality regime in the other statute must provide that information is to be withheld from the public, or establish particular criteria for withholding the information or refer to particular types of matters to be withheld. We agree with such a test.

We concluded that the criteria for including statutory prohibitions on Schedule II of the Act should be set out in the Act. They should be accompanied by a provision allowing the Governor-in-Council to add a confidentiality provision from another statute to the Schedule only if it meets these criteria. This would ensure transparency of the factors to be considered in determining whether a provision should be added to the Schedule.

**4-28 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to specify criteria for confidentiality provisions from other statutes included on Schedule II;
- the Act be amended to include a provision allowing the Governor-in-Council to add confidentiality provisions to Schedule II only if they meet the criteria;
- the criteria ensure that the Schedule include only confidentiality provisions that offer a very firm assurance that information will be protected, as evidenced by a prohibition against disclosure, or clearly-defined limits on any discretion to disclose; and
- the *Access to Information Guidelines* provide further details about the criteria and approval process for additions to the Schedule, and require the applicant institution to demonstrate why the other exemptions in the Act are not sufficient to protect the information in question.

It is also our view that Schedule II should provide a single comprehensive list of all statutory provisions that prevail over the Act. However, there are sections in other federal statutes that apply “notwithstanding” the Act. Those provisions are not included in the list on Schedule II.<sup>7</sup>

**4-29 The Task Force recommends that all statutory provisions that prevail over the *Access to Information Act* be listed in Schedule II to the Act.**

The list of legislative provisions on Schedule II has grown significantly since the Act came into force in 1983. The Task Force's preliminary review of the list shows that many of the current provisions do not meet the test proposed above. This is because they allow discretion to disclose, with no criteria or other parameters for the exercise of that discretion. The government should undertake a comprehensive review of Schedule II to identify and remove those provisions that do not meet the criteria. To facilitate this, the Governor-in-Council should be authorized to remove them from the Schedule. Deletion currently requires an Act of Parliament.

**4-30 The Task Force recommends that:**

- the existing list in Schedule II be examined to substantially reduce the number of provisions, by assessing them against the criteria proposed for inclusion in the Act; and
- the Act be amended to allow the Governor-in-Council to delete provisions listed on Schedule II.

Clearly some mechanism is required to ensure that the disclosure requirements of the *Access to Information Act* do not undermine legitimate confidentiality requirements in other legislation. Section 24 is as good a mechanism as any. [Schedule II] should, however, be reviewed on a yearly basis to ensure its continuing consistency and relevance.

Barbara McIsaac  
Research Report 17

We are in favour of a periodic review of Schedule II, and detailed annual reporting by institutions on which provisions from the Schedule they invoked in the application of the Section 24 exemption. This oversight would ensure that the list of provisions in the Schedule is kept to a minimum.

**4-31 The Task Force recommends that:**

- government institutions continue to report annually on the number of occasions on which they refused to disclose information on the basis of Section 24, and the Schedule II provisions relied upon; and
- Schedule II be reviewed periodically by a parliamentary committee.

**Section 26 – Refusal of Access Where Information is About to be Published**

Section 26 provides that the head of a government institution may refuse to disclose a record if he or she has reasonable grounds to believe that it will be published within 90 days, or within “such further period of time as may be necessary for printing and translating the material for the purpose of printing it.”

Traditionally, “published” meant printed material. However, in our increasingly electronic world, the Internet in particular has revolutionized the communication of information, and this definition of “published” is now obsolete.

Some requesters believe that government institutions are using the exemption in Section 26 to justify delaying the release of information beyond what may be necessary. There is also a perception that the

Section 26 accounted for  
0.3% of exemptions claimed  
in 2000-2001.



publishing process is much faster in this age of electronic printing or posting on a Web site, and therefore the period for disclosure should be reduced from 90 to 60 days. Experts we consulted told us that there is no significant difference between the time required for printing material, and the time required for posting it on a Web site. Posting information also involves editing, layout and translation.

We do not recommend any change to the 90-day period. However, we believe that any extension beyond the 90-day period should be restricted to what is reasonable. We also believe that invoking a number of best practices and elaborating on them in the *Access to Information Guidelines* would minimize any delays. These could include the release of material if it is not actually in translation or being formatted for publishing at the end of the 90-day period. Also, when Section 26 is invoked, the requester should be informed of the material's likely publication date, and given a status report at the end of 90 days, if the material is not released at that time.

The exemption can only be claimed where the head of the institution believes on "reasonable grounds" that the record requested will be published. The *Access to Information Guidelines* state that "reasonable grounds" would normally be a statutory requirement to publish or a publication plan with target dates that was prepared before receipt of the request. Unless there is a high degree of certainty about publication, therefore, the exemption in Section 26 should not be claimed. This should be emphasized in Access to Information training.

Finally, we believe the language of Section 26 should be modernized. As it now stands, a delay beyond 90 days can be triggered by a need for more time for "printing or translating the material for the purpose of printing it." In our view, the section should be amended to reflect the fact that much government information is now published in electronic, rather than print form.

#### 4-32 The Task Force recommends that:

- the Act be amended so that Section 26 provides that the head of a government institution may refuse to disclose information if it is to be published within 90 days or within "such further period of time as may *reasonably* be necessary for preparing the material for *publication*, including translating it for the purpose of *publication*;"
- the *Access to Information Guidelines* set out best practices in relation to the application of Section 26 (e.g. release the material if it is not actually in translation or being formatted for publishing at the end of the 90-day period); and
- Access to Information training emphasize that Section 26 should be claimed only where there is a high degree of certainty that material in the record requested will be published.

### Section 68 – Exclusion of Published Materials

Section 68 states that the Act does not apply to published material or material available for purchase by the public. The underlying principle of this exclusion is that published materials are already available without recourse to the Act. In Chapter 8, we encourage proactive disclosure of government information. Increasingly, this will be done through the Internet. We are therefore pleased to note that the Information Commissioner recently agreed that information posted on a government Web site may be considered “published” for purposes of the Act.

The Task Force is of the view that no change is required to Section 68. However, institutions relying on the exclusion should, as a matter of practice, help requesters find printed materials or materials published on government Web sites. Reasonable assistance should include providing a printed version of material posted on a government Web site if the requester does not have access to a computer, or providing a copy of an out-of-print government publication that is not available at the requester’s local libraries.

#### 4-33 The Task Force recommends that:

- the exclusion for published materials in Section 68 remain the same; and
- the *Access to Information Guidelines* be amended to make it clear that government institutions should provide reasonable assistance to requesters in locating materials published by the government.

### Protecting Cultural and Natural Heritage Sites

The Task Force was hesitant to propose any additions to the 13 exemptions already set out in the Act. However, based on the approach in several provincial jurisdictions, we have concluded that a single exemption should be added to protect information where disclosure could damage or interfere with the preservation, protection or conservation of cultural and natural heritage sites, or other sites that have an anthropological or heritage value. The exemption would also support United Nations conventions that Canada has accepted such as *The Convention Concerning the Protection of the World Cultural and Natural Heritage*.

The protected sites exemption should also include confidential information about a place of spiritual or other cultural value to an aboriginal people. British Columbia’s protected sites exemption includes sites that have an “anthropological or heritage value,” defined in the Regulations to include sites of value to an aboriginal people. In its 1998 *Archives Act Review*<sup>8</sup>, the Australian Law Reform Commission proposed a broad exemption category to protect confidential indigenous information. Similarly, a proposed *Information Act* for Australia’s Northern Territory includes exemptions for information about an aboriginal sacred site or aboriginal tradition.

- 4-34** The Task Force recommends that the Act be amended to include a discretionary exemption for records containing information the disclosure of which could damage or interfere with the preservation, protection or conservation of cultural and natural heritage sites, other sites that have an anthropological or heritage value, or sacred sites of aboriginal peoples.

## Conclusion

The Task Force is of the view that the protections currently provided in the Act for government-held information are appropriate. We have, however, recommended changes to modernize certain provisions. The most notable example is our recommendation to convert the exclusion for Cabinet confidences to an exemption.

It is our view that the changes proposed, including those proposed to guidelines and practices, reflect a good balance between the public interest in the availability of government information, and the public interest in protecting certain information from disclosure. Moreover, we believe they reflect the best possible balance for the future.

<sup>1</sup> Barbara McIsaac, *The Nature and Structure of Exempting Provisions and the Use of the Concept of a Public Interest Override*, Research Report 17.

<sup>2</sup> Questions such as these have become part of the practice of jurisdictions like New Zealand, with good results.

<sup>3</sup> Australian Law Reform Commission Report 77, "Open government: a review of the federal *Freedom of Information Act 1982*," Commonwealth of Australia 1995, paragraph 9.8. <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/77/ALRC77.html>

<sup>4</sup> The guidelines followed by the House of Commons in determining if government papers or documents should be exempted from production differentiate between consultant studies comparable to the kind of investigation of public policy for which the alternative would be a Royal Commission and which should be produced, and consultant studies "comparable to work that would be done within the Public Service which should be treated as such when consideration is being given to their release." See *Journals*, March 15, 1973, p.187.

<sup>5</sup> There are provisions for certificates to protect national security information in the legislation of most foreign jurisdictions studied by the Task Force. See Section 33, Australia's *Freedom of Information Act*, Sections 24 and 25, Ireland's *Freedom of Information Act*, Section 31 of New Zealand's *Official Information Act*, and Sections 23 and 24 of the United Kingdom's not-yet-in-force *Freedom of Information Act*.

<sup>6</sup> For example, the Task Force received a number of submissions on disclosure of historical census data.

<sup>7</sup> For example, sections 20(3) and 22(3) of the *Hazardous Products Act* apply "notwithstanding the *Access to Information Act*."

<sup>8</sup> Australian Law Reform Commission Report 85, "Australia's Federal Record: A Review of the *Archives Act 1983*," Commonwealth of Australia 1998, paragraphs 20.65 to 20.73. <http://www.austlii.edu.au/au/other/alrc/publications/reports/85/ch20.html#Heading14>





## Chapter 5 – The Access Process in the Act

Sections 6 to 12 of the *Access to Information Act* set the framework that institutions must adhere to in processing requests. These sections endeavour to strike a balance between the needs of requesters and the capacity of institutions to comply while delivering on their mandate. They regulate the time limits for responding to requests, the framework for fees, and the requirements for notices to the requester.

### Requests

#### Format of Release

Government institutions may hold the same records in a variety of formats (e.g. paper, electronic, microfilm). The Act and the Regulations do not specify who makes the decision as to which format of a record to provide to the requester; so the decision rests with the institution. We believe that requesters should be able to choose the format for the copy they receive, if the record can be disclosed, and already exists in that format. This is subject to conditions described in the Regulations (which deal with circumstances where copies of records cannot be provided; for example, if the record is in a form which cannot be copied without damaging it).

**5-1 The Task Force recommends that the *Access to Information Regulations* be amended to provide that a requester may indicate a preferred format, and that where information can be disclosed and already exists in that format, it should be provided.**

#### Clarifying and Determining the Scope of Requests

Requesters sometimes require assistance in expressing their requests in terms that the government institution can understand. It is therefore often up to the access to information office to help requesters find the terms to describe the records they are seeking. Some requesters contact institutions beforehand to discuss how to phrase their requests. Many institutions contact requesters to discuss the scope of their requests as a matter of course. They find this helps to focus on what the requester really wants, and to reduce response times. Requesters have consistently identified this as a very helpful practice.

While recognizing that the final decision on the request's scope always rests with the requester, we believe that, as a best practice, Access to Information Coordinators and their staff should be encouraged to contact requesters to discuss their requests in almost every case. The

There is usually a story behind a request and knowing the story makes the search and review for relevant information much simpler and more focused. It can often lead to the request being treated informally simply by providing an answer to the question the person wanted to ask.

Submission to the Task Force

[A] simple phone call from the access officer to the requester to clarify exactly what it is that is requested could save a lot of bureaucracy.

Report on Consultations  
to Review the Access to  
Information Act and its  
Implementation



Offer to put the requester in direct contact with the program staff, especially where the subject matter is technical.

Nothing will corrode respect for the law among public servants more quickly than the sense that there is no protection against the abuse of FOI rights.

Alasdair Roberts  
Notes for Address to Media  
Association of Jamaica  
Seminar, February 2000

exception would be the rare cases where the scope of the request is perfectly clear, and cannot be misinterpreted. In many cases, it is useful to have the requester speak directly to someone in the program area, who can explain what information they have, how it is organized, and what is already available informally. We also believe that access officers should keep in touch with requesters to provide updates on the processing of their requests. For example, if it appears that a lot of time will be needed to locate very few disclosable records, the officer should let the requester know as soon as possible. Requesters should then have the opportunity to amend their requests in order to reduce the fees they could be required to pay, or the length of time that will be needed to process the request.

**5-2 The Task Force recommends that the *Access to Information Guidelines* be amended to encourage Access Coordinators to contact requesters upon receipt of a request, in order to confirm or clarify it, and to ensure that the request is focused on the information the requester really wants.**

Given that government institutions have limited human and financial resources, legislation in all of the jurisdictions we examined has provisions for balancing the demand for access to information and the capacity of institutions to respond. These provisions can include fee structures, time limit extensions, requirements for defining the subject of a request, and authority to refuse to process requests based on their nature or size. The *Access to Information Act* contains fewer administrative limits than most other similar legislation.

### Defining a Request

Institutions sometimes receive broad, unfocused requests involving large numbers of records. For example, there have been requests for “every record located in the office of Ms. X” and “every e-mail message in the inbox of Mr. Y.” Such requests, which are not precise as to the information of interest to the requester, by their nature require the processing of a large proportion of records which, in the end, may not be of interest. We believe that these requests are not in keeping with the Act’s intent, or with the effective use of taxpayers’ money. To prevent this problem, the Act should be amended to clarify that requests must be reasonably specific; they must refer to a specific subject matter, or to specific records. However this is done, the amendment must also ensure that this requirement does not impede legitimate requests.

**5-3 The Task Force recommends that the Act be amended to clarify that requests must refer to a specific subject matter, or to specific records.**

## Frivolous, Vexatious or Abusive Requests

After discussing this issue extensively with Coordinators and requesters, we have concluded that in Canada, as in the other jurisdictions we examined, there exist requests that are frivolous, vexatious or abusive, but that the number of such requests is very small. Nonetheless, these requests tend to have a negative impact on the reputation of access within the public service. As well, processing them represents a waste of resources that could be better spent responding to legitimate requests. Several of the jurisdictions that we examined, including Alberta, Ontario, British Columbia, Ireland, New Zealand and the United Kingdom, authorize government institutions to refuse to process requests that are abusive, frivolous and/or vexatious.<sup>1</sup>

We have found that in other jurisdictions which have such provisions, the courts have set the test for applying them very high. In his 2000-2001 Annual Report, the Information Commissioner recommended that government institutions be given the power to refuse to respond to frivolous or vexatious requests. His recommendation included a right to complain to the Commissioner, who could issue a binding recommendation. In Alberta and B.C., institutions may seek the authorization of the Commissioner to refuse to process a frivolous or vexatious request. Since refusal to process a request is a drastic measure, we believe that this would be an appropriate approach. This mechanism would give the needed assurance that the provision would not be used inappropriately.

Vexatious applications can take many forms, but are most often made by applicants with a fixation on a particular matter or a particular agency that they are unwilling or unable to put aside. In either case, there is a limit to the resources that agencies and my office can reasonably devote to dealing with such applications.

Information Commissioner,  
Western Australia,  
Annual Report 1999-2000

### 5-4 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to authorize institutions, with the agreement of the Information Commissioner, to refuse to process requests that are frivolous, vexatious or abusive; and
- the Treasury Board Secretariat, in consultation with the Information Commissioner, issue detailed guidelines to government institutions providing the criteria for identifying a frivolous, vexatious or abusive request.

## Time Limits

Section 7 of the Act requires that, within 30 days of receiving a request, a government institution inform the requester whether access to the requested record is to be given and, if so, to provide it. Section 9 allows the 30-day period to be extended “for a reasonable period of time” in three situations:

- the request is for a large number of records, or requires a search through a large number of records, and meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution;

An optimal set of administrative deadlines would combine sufficient pressure to meet the reasonable needs of applicants with the realistic possibility of consistent compliance without an undue increase in administrative staff and cost.

Green Paper, 1977

- consultations are required which cannot be completed within the original time limit; or
- notice is being given to third parties.

The Commissioner must be notified of any extension of more than 30 days. If a record is not provided within the legislated time limits (i.e. the original 30 days or the extended period) the request is deemed under the Act to have been refused.

Not responding within statutory time limits has been a serious problem in Canada, as in many other jurisdictions. At the federal level in this country, delays have accounted for a very large share of complaints to the Information Commissioner (49 per cent in 1999-2000; 42 per cent in 2000-2001, 28.8 per cent in 2001-2002).

Requesters waiting for information believe that the time limits are too long. Officials responding to requests believe that the current time limits do not reflect the reality of complex requests, the need for multiple consultations and third party notices, and heavy workloads.

### **Thirty-Day Time Limit<sup>2</sup>**

Access Coordinators and the Information Commissioner have agreed that requests have become more complex, often requiring broader searches and more consultation.

After examining the time limits in other jurisdictions, we believe that the current 30-day period is about right.

The suggestion has been made, however, that the 30-day limit should be expressed in terms of working, rather than calendar days. As Access Coordinators have pointed out, expressing the time limit in calendar days means that the amount of time available to an institution for processing a request depends on when it is made (with December being the worst-case scenario). We have noted that the limits in both New Zealand and the United States are expressed in terms of working days. We agree that it makes more sense to express the time limit in working days.

The question then becomes, how many working days should be allowed? We are reluctant to either reduce or increase the time available to process requests, which leaves a limit of 21 working days – the average equivalent of 30 calendar days. This would ensure that institutions have exactly the same amount of time for processing every request.

The other time limits for processing requests – for transferring a request, the extension of time limits, the time period for exemption of information that is about to be published, the time limits for notifying a third party and for the third party to make representations to the institution – should also be adjusted to reflect equivalent working days.

Given the inevitable, competing priorities within government departments, the expectation of compliance within thirty calendar days appears to be a practical choice, especially when the records requested are in the hands of program managers and have to be located, retrieved, copied, reviewed, and consulted upon. These are not minor activities in most instances.

David Flaherty  
Research Report 25



**5-5 The Task Force recommends that Section 7 of the Act (which gives the time limit for notifying the requester) be amended to substitute “twenty-one working days” for “thirty days”, and that all of the time limits for processing requests also be adjusted to reflect working days.**

## Extensions

As noted above, the Act currently permits a government institution to extend a response beyond 30 days. While there is no statutory limit on the extension, it must be “for a reasonable period, having regard to the circumstances”. The Information Commissioner must be notified if the extension is for more than 30 days.

The Act provides that the time limit for responding can be extended if the number of records is large *and* meeting the time-frame would interfere with the operations of the institution. Experience has shown that there are reasons other than size that can make the processing of a request within 30 days interfere with the operations of the institution. For example, processing may require input by specialists, of whom there are very few, or officers in the program area responsible for the relevant records may currently be involved in a crisis. The Information Commissioner has expressed the view that the permissible grounds for an extension should be adjusted to reflect these types of circumstances.

After discussion with the Office of the Information Commissioner, we believe that it would greatly simplify the administration of the extension provision if the permissible reason for extension contained in Paragraph 9(1)(a) was simply stated as unreasonable interference with the operations of the institution.

**5-6 The Task Force recommends that Paragraph 9(1)(a) of the Act be amended to permit an extension of the time for responding to a request if “meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution”.**

## Release of Processed Records

Some government institutions are not releasing any information to a requester before the deadline for responding, or until the full request is completely processed. Others are releasing batches of information to a requester as it is processed. We believe this is the better course. If the requester wishes to receive some information as soon as it is ready for release, there is usually no reason why it should not be provided.

Time to complete requests (2000–2001)



Whatever the motive behind a request, FOI should never be allowed to divert an agency from its primary functions. This is essential not simply for good government, but also for the good name of FOI.

Robert Hazell, *Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand: Reports to the Cabinet Office*; September 1987



Releasing records to the requester as they become available

**5-7 The Task Force recommends that Access to Information Coordinators be encouraged to offer to release information to requesters as soon as it is processed, without waiting for the deadline, or for all of the records to be processed.**

### **When Time Limits Are Not Met**

The Task Force recognizes that the problem of not consistently meeting the legislated time limits is serious. Several proposals have been made for methods of dealing with delays, including the suggestion that institutions should lose the right to claim some or all exemptions when their response to a request is late. We do not agree that a government institution should be precluded from relying on the exemptions authorized by Parliament if a response is not provided within the statutory time limit. This is not because we condone delays; to the contrary. However, as explained in Chapter 4, exemptions are included in the Act to allow information to be withheld where it is in the public interest to do so. For this reason, preventing institutions from invoking exemptions would be likely to harm the public interest, rather than discipline the government institution.

Another suggestion has been made to remove the right of institutions to charge fees if the response to a request is late. We believe that this mechanism would not provide the right incentive to institutions to process requests in the shortest time, or to requesters to focus their requests. Later in this chapter, we will recommend that timeliness be considered as an important factor in determining whether an institution should waive fees.

Nevertheless, we believe that there are several related administrative steps that institutions can and should take to reduce the number of late responses to requests. More specifically, if an institution concludes that it will be unable to respond within the legislated time-frames, the *Access to Information Policy* should require that:

- the institution inform the requester in writing that the response will be late, the reason for the delay, when to expect a response, and that they can complain to the Information Commissioner;
- the institution provide the Information Commissioner with a copy of the letter, so that he can monitor the frequency with which institutions are late in responding;
- Access Coordinators report on a regular basis to their Deputy Minister, or equivalent, on the number of occasions on which the time limits were not met, and the reasons for the delays, in order to allow senior officials to monitor and address the issue in their institution; and
- this information be included in the annual access to information reports of each institution so that Parliamentarians are given a better understanding of how well the government is meeting the timeframes set out in the Act.

5-8 The Task Force recommends that the *Access to Information Policy* require that:

- where a government institution concludes that it will be unable to respond within the legislated time-frames, the institution inform the requester in writing that its response will be late, explaining the reason for the delay, the expected date of response, and that the requester can complain to the Information Commissioner;
- institutions provide the Information Commissioner with a copy of the letter;
- Access Coordinators report on a regular basis to their Deputy Minister, or equivalent, on the number of occasions on which the time limits were not met and the reasons for the delays; and
- government institutions report this information in their annual access to information reports to Parliament.

## Fees

Section 11 of the Act provides for an applicant to be charged an application fee, not to exceed \$25, and also to be charged for:

- reasonable search and preparation time in excess of five hours;
- the costs of producing a record in an alternative format;
- the production of a machine-readable record; and
- reproduction costs

with specific amounts set by regulation. Heads of institutions have the authority to require applicants to pay deposits, or to waive or repay a fee.

The actual fees and charges in the Regulations have been virtually unchanged since 1983. They include an application fee of \$5 and specific amounts for reproduction in various media (e.g. 20 cents per page of photocopying); producing records in alternative formats for disabled requesters (e.g. \$2 per diskette); search and preparation time (\$2.50 for every 15 minutes in excess of five hours); and producing from a machine-readable record (e.g. \$5 for every 15 minutes of processing time). The same fee schedule is applied to any request; no distinction is made based on the purpose of the request, the size of the request, or the type of information sought.

This fee schedule is one of the lowest in Canada (see the comparison chart of fees in Annex 2). A study of federal access to information requests in 1998-99<sup>3</sup> found that applicants paid a total of \$290,000, of which 23 per cent was application fees and 76 per cent was processing charges and reproduction. As the total direct cost of handling requests in that year was estimated to be \$16.2 million, revenues represented only 1.8 per cent of direct costs.

The views on fees are so polarized, they are probably irreconcilable. Requesters believe they should be charged as little as possible, while

For 2000-2001, the average cost per request was \$1,035; the average fee collected per request was \$12.47; the average fee waived was \$7.45.

[T]he existing fee structure, with its generous provisions for fee waivers, open-ended complaint provisions and imprecise estimation, results in an adversarial and frustrating situation for both departments and applicants.

Elizabeth Denham  
Research Report 23

[A]pplicants should make some contribution to the cost of providing government-held information but that contribution should not be so high that it deters people from seeking information.

Australian Law  
Reform Commission  
Report 77

The real test of a charging scheme is whether it rations access fairly.

Alasdair Roberts  
Notes for Address to Media  
Association of Jamaica  
Seminar, February 2000

institutions believe that the current fee structure is out of date and is not providing the right balance.<sup>4</sup>

Internationally, there is no standard for fees. Each jurisdiction has developed a recipe of the activities for which charges are levied; the rates, the amount of the application fee, if any; the criteria for waiving fees; and whether any distinction will be made according to categories of requesters. Levels of fees also vary considerably across jurisdictions, and sometimes among institutions within a jurisdiction, but rarely approach any level of significant cost recovery, except in special circumstances.

While the *Access to Information Act* provides that government information should be available to the public, with specific and limited exceptions, it was never intended that there would be no charge for such information. It must be recognized, however, that a strict application of the user-pay principle would almost certainly mean that the Act would fail in its objectives. On the other hand, totally free access would put an unreasonable financial and administrative burden on institutions.

In the view of the Task Force, the fee structure should:

- be compatible with the objective of providing access to information to Canadians;
- contribute to the sustainability of the system of access to government information;
- encourage efficiency in the framing and handling of requests; and
- encourage a principled and consistent approach to the waiving of charges.

In consideration of these principles, the Task Force is recommending a new fee structure which differentiates between commercial requests and general requests, provides a separate fee structure for extremely large requests, and provides incentive for focused requests:

	Application fee	Hourly Rate	Reproduction	Extremely Large Requests
<b>General Requests</b>	\$10	\$5 per quarter-hour for search and preparation (after first five hours)	set rates for frequently used media; principles for other media (after first 100 pages)	for requests of either category, where the cost of processing is more than \$10,000, institutions would have the <i>option</i> of charging the requester full-cost recovery
<b>Commercial Requests</b>	\$10	\$5 per quarter-hour for search, preparation and review	set rates for frequently used media; principles for other media	



## Application Fee

The Task Force considered whether or not there should be an application fee. Experience here and in other jurisdictions has shown that a modest application fee can help to deter frivolous requests without interfering with the widespread use of the Act. In our proposed structure, most general requests would not require any additional payment beyond the application fee.

It would seem that the best combination of accessibility and deterrence to frivolous applications might be found in the areas of \$10 to \$25.

Green Paper, 1977

It is worth noting that although the Act allows for a fee of up to \$25, the application fee has remained at \$5 since 1983. It would be appropriate now to set it at \$10 in order to index it to reflect inflation. The government may want to consider further indexing at appropriate intervals, possibly every five years.

**5-9 The Task Force recommends that the *Access to Information Regulations* be amended to make the application fee \$10.**

## A Differential Fee Structure – Commercial and General Requests

Unlike the Canadian law, the legislation in some other jurisdictions (such as British Columbia, the United States and New Zealand) have established fee structures that differentiate between categories of requests. Currently, approximately 40 per cent of requests under the Act are made for commercial purposes (e.g. corporations seeking information on a competitor's bid on a contract, or requests for information which the requester will repackage for sale), and that proportion appears to be growing.

There is nothing wrong with this. Such requests can encourage competitiveness, as well as transparency between business and government. Commercial requests were anticipated by Parliament when the Act was passed. What we need to consider is whether it is appropriate for the public purse to continue to underwrite these types of requests to the extent it does now.

In light of the public policy objectives of a legislated right of access, we have concluded that for the purpose of charging fees, it is appropriate to differentiate in this way. We believe the distinction should be between requests made primarily to further commercial interests, and those made primarily to further the public interest or to inform individuals.

**5-10 The Task Force recommends that the Act and the Regulations be amended to reflect a fee structure that differentiates between commercial requests and general (non-commercial) requests.**

It should be made clear that the types of requests normally received from academics, the media, Parliamentarians, non-profit public interest organizations, and members of the general public for their own use, are not commercial requests.

**5-11 The Task Force recommends that the criteria for determining which requests are commercial be incorporated in the Regulations, and that these criteria make clear that the types of requests received from individual Canadians for their own use, as well as requests from academics, Members of Parliament, non-profit public interest organizations, and the media, are normally non-commercial.**

### **Encouraging Focused Requests**

The vast majority of access requests are quite small. A statistical analysis of 11,500 requests conducted for the Task Force found that 80 per cent of requests require less than five hours of search and preparation time, and result in the review and release of fewer than 100 pages of records. Such well-focused requests should be encouraged; so we suggest that no additional fees be charged to them beyond the \$10 application fee. These requests should continue to receive up to five free hours of search and preparation time. In addition, we recommend that they receive up to 100 pages of reproduction (or equivalent in other media) for no additional fees.

This would make the system as easy, predictable and inexpensive as possible for the vast majority of people who make non-commercial requests. It would also provide an incentive for requesters to try to frame requests that require no more than five hours of search and preparation (and access officials should assist them in doing so). General requests that require more than five hours of search and preparation would be charged the prescribed rate for the additional hours. Those requests resulting in more than 100 pages of reproduction would be charged the set rate for the additional pages.

**5-12 The Task Force recommends that non-commercial requests receive up to five hours of search and preparation time, and up to 100 pages of records (or equivalent) for the application fee, beyond which they be charged the hourly rate set by Regulation for search and preparation and the set rate for reproduction.**

## A Fee Structure for Commercial Requests

Jurisdictions that have established differential fee structures (such as the U.S. and B.C.) recognize that while there is a general right to information, it is being used in some cases mainly to further private commercial interests. In such cases, the fees are considered as a cost of doing business, and we believe that the fees levied should better reflect the cost of providing the information.

The fee structure for commercial requests should cover all reasonable time spent on searching and preparing records, as well as time spent reviewing records for release, at the hourly rate prescribed in the Regulations. Commercial requesters should also pay the set rates for reproduction of all the records they receive.

**5-13 The Task Force recommends that commercial requests be charged the set hourly rate for all reasonable hours of search, preparation and review, and the set rate for all reproduction.**

## Fee Rates

For ease of administration and to make the structure understandable for requesters, we believe that there should be a single hourly rate prescribed in the Regulations for search and preparation for non-commercial requests and for search, preparation and review for commercial requests. The rate should reflect an indexing of the 1983 fee of \$2.50 per quarter-hour, resulting in \$5 per quarter-hour. This fee is much lower than actual cost recovery, but will still serve to encourage efficient use of the access system.

The reproduction rates currently listed in the Regulations do not include many of the newer media. Given that evolving technologies will likely lead to the creation and use of additional new media, it would make most sense to provide set fees for current common media (e.g. \$0.20 per page of paper, \$12 per 30.5-m roll of 35-mm micro-film), and establish a principle for charging for new media not yet listed (e.g. market value, or the price paid by the institution for the media, whichever is lower).

**5-14 The Task Force recommends that the fee rates be updated to reflect inflation and the fee structure be updated to reflect the new media of reproduction.**

### Extremely Large Requests

The statistical analysis conducted for the Task Force found that less than 1.5 per cent of requests require a review of more than 1,000 pages, and less than 1 per cent result in a release of more than 1,000 pages.

Rarely, institutions receive requests that cover several thousand pages. These requests, which are of a completely different order of magnitude than most, raise important questions about the sustainability of the access to information system. No institution has the resources to handle requests of this size in their budget. Such huge requests could therefore result in other requesters being expected to accept delays, taxpayers paying for the hiring of extra staff or contractors to do the work, or other programs being compromised.

Several jurisdictions have addressed this issue by allowing institutions to disregard extremely large requests. The *Freedom of Information Act* in the United Kingdom is the most precise: a public authority may charge an applicant full cost, or alternatively, does not have to comply with a request, where the cost of responding exceeds a set limit. At present, the limit is proposed to be £550 (about \$1,100).

We do not believe that institutions should be allowed to refuse to process extremely large requests. We doubt, however, that the system can absorb them without problems. We believe that the people making requests of this size should pay for the extra staff required to process them. To ensure that this provision does not unreasonably interfere with the access rights of most requesters, the limit should be set high enough to affect only the small number of very large requests that the government receives each year. For the small number of requests with estimated processing costs of more than \$10,000, we suggest that requesters have the option of narrowing their request, or accepting that the institution may charge them reasonable costs of processing (not the rate set in the Regulations).

To ensure effective monitoring of this provision, institutions' annual reports to Parliament should include information on its use. If, in any given year, more than 2 per cent of all requests across government have been processed under this alternate fee structure, Parliament should consider it an indication of a systemic problem, and the level of the limit should be reviewed.

Occasionally federal institutions have to deal with extremely large requests – one, dealing with softwood lumber, involves over one million records. The cost of processing this request alone is estimated to be \$1.3 million, involving a team of 12 to 15 people and an extension of 2 years.

David Flaherty  
Research Report 25

There have to be administrative limits on the scope and size of access requests, so as not to block more reasonable requests. It would likely be inappropriate for a department to expend all of its annual ATI resources on one request.

Robert Gellman, quoted in  
Research Report 25



**5-15 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to provide that an alternate fee structure may be applied to the small number of very large requests where the cost of processing exceeds a set limit of \$10,000;
- the alternate fee structure should provide for full recovery of any reasonable costs that can be directly attributed to the processing of the request; and
- institutions be required to report on their application of this section in their annual report to Parliament, and the limit be reviewed if the number of requests covered by the alternate fee structure exceeds 2 per cent of all the requests processed throughout government in any given year.

**Fee Waiver Criteria**

The Act currently gives the head of a government institution the discretion to waive or refund a fee. We have observed that waiver decisions are not made consistently across government, nor is there a coherent rationale for these decisions. It would be helpful if requesters and access to information officials shared an understanding of the factors normally considered in a decision on waiving fees. We believe the factors should include financial hardship to the requester, the public interest to be served by disclosing the information, whether the amount to be collected is less than the expected cost of administering the fee, and the timeliness of the response to the requester. The timeliness factor would mean that the further past the deadline the information is disclosed, the greater the portion of the fees that should be waived (e.g. a two-day delay would not be likely to result in a waiver of a significant portion of the fees, whereas a two-week delay would be more likely to result in a waiver of a higher proportion of fees). There should, of course, be flexibility in decisions on waiving fees, to reflect the various circumstances relevant to particular institutions and to specific requests. If an institution regularly considers additional factors, it should let requesters know what they are.

We found that many institutions do not record their reasons for waiving fees, or even expressly waive the fees. They just don't collect them. In addition, we found that many institutions do not track the time spent processing requests once they have decided not to collect fees. The resulting lack of data makes it very difficult to assess the fee structure, the fairness in the application of fee waivers, or the time spent processing requests.



Use of consistent, coherent and transparent factors by institutions in determining whether to waive fees, and what portion of chargeable fees it is appropriate to waive.

**5-16 The Task Force recommends that:**

- the *Access to Information Policy* be revised to set out the factors to be considered in making decisions on whether to waive fees; and
- the criteria take into account the degree to which release of the information will serve the public interest, any financial hardship the fees would cause to the applicant, whether the amount payable is less than the expected cost of administering the fee, and the timeliness of the response to the requester.

**5-17 The Task Force recommends that institutions be required to:**

- track the time they spend on processing all requests, whether fees are collected or not;
- record the reasons for waiving fees; and
- include information on fee waivers in their annual report to Parliament.

### **Expedited Delivery**

All requesters should be given the option, at their expense, of having information sent to them on an expedited delivery basis (e.g. courier, Expresspost, fax).

**5-18 The Task Force recommends that requesters be given the option, at their own expense, of expedited delivery by the method of their choice.**

### **A Summary of the Proposed Fee Structure**

The fee structure would include a \$10 application fee, which would entitle non-commercial requests to up to five hours of search and preparation, and up to 100 pages of reproduction, after which they would pay the \$5 per quarter-hour rate for search and preparation, and the set rates for reproduction. Commercial requests would pay the same application fee, then the \$5 per quarter-hour rate for all reasonable time spent on search, preparation and review, and the set rates for all reproduction. Institutions would have the authority to charge up to full-cost recovery for any request (commercial or non-commercial) where the cost of processing exceeded \$10,000. Institutions would have the flexibility to waive fees in keeping with published criteria for any type of request.

## Review of Fees

Requesters have the right to complain to the Information Commissioner about any aspect of the processing of their request. If our recommendations are accepted, they would also have the right to complain about being charged fees for a commercial request, being charged fees under the alternate fee structure for very large requests, or about having their requests aggregated. In Chapter 6, we will consider the desirability of allowing requesters to seek further review of such issues by the Federal Court once the Information Commissioner has made a finding.

## Reinvesting Fees

The fees collected under the Act will never amount to more than a small fraction of the costs of the access to information process, however, the government should consider reinvesting them in ways that will improve the functioning of the access system, by financing such things as technology development or increased training.

**5-19 The Task Force recommends that the government reinvest the fees collected under the *Access to Information Act* in ways that will improve how the system works.**

## Multiple Requests

A high volume of small requests from one requester is likely to have the same impact on the system as one large request, diverting resources from other requests. For this reason, the United Kingdom, New Zealand and the United States have included provisions in their legislation allowing institutions to aggregate requests from the same requester or from multiple requesters acting together. We believe that this is a good approach. Such a provision in the Act, would allow institutions to extend the time-frame for responding, or to charge additional fees for the larger, aggregated request.

**5-20 The Task Force recommends that the Act be amended to authorize institutions to aggregate requests where:**

- they are from the same requester or from multiple requesters acting together;
- they are on the same or a reasonably similar topic;
- they are received within 21 working days of each other; and
- the head of the institution is of the opinion that the requests were made in a manner intended to avoid fees or the application of a time limit extension.

The most helpful response nominated consistently by interviewees is the “call-back” in which an ATIP coordinator contacts the requester in a timely way, goes over the request, makes suggestions for improvement, and so on.

Paul Attallah, Heather Pyman,  
Research Report 8

## Duty to Assist the Requester

At the beginning of this chapter we recommended that institutions be encouraged to regularly contact requesters to clarify their requests. While keeping in touch with the requester is always a good practice, we believe that there are circumstances where an institution should be required to contact a requester: before refusing to process the request, before aggregating the request with other requests, or before charging full-cost recovery. This requirement should be set out in the Act.

The Act should also be amended to require that the institution make a reasonable effort to assist an applicant upon request, and offer to help the requester reformulate the request in a way that will avoid the negative outcomes. In this way, the requester will be notified first of what the institution intends, and will have an idea of what could be done to have the request processed quickly and for the lowest possible fee.

### 5-21 The Task Force recommends that the Act be amended to:

- require institutions to make a reasonable effort to assist applicants on request; and
- require institutions to contact requesters before notifying them of a refusal to process their request on the grounds that it is frivolous, vexatious or abusive, or of a decision to aggregate the request with one or more other requests, or to categorize the request as subject to full-cost recovery, in order to assist them in re-formulating the request in a way that will avoid the negative outcome.

## Conclusion

Our recommendations for the fee structure reflect the principles that access to information is not a cost-recovery program, and that requesters should contribute to the cost of providing information, but that fees should not deter individuals from seeking access. It is also appropriate to charge higher fees for commercial requests that will be used for private financial benefit, and to allow institutions to charge full cost-recovery for the small number of extremely large requests that place an unreasonable burden on an institution’s resources.

The length of time institutions are given to process requests would not change, but would be measured in working days instead of calendar days. Better communication between the institution and the requester would be required in some circumstances, and encouraged all the time.



We believe that the changes recommended in this chapter will improve both the functioning of the process and the communication between requesters and users. These changes would help provide the best possible service to requesters, while ensuring that an effective access to information system is maintained.

---

<sup>1</sup> In Alberta, the Commissioner may authorize an institution to disregard requests that would interfere unreasonably with operations. In Australia, institutions may refuse access if the work involved in processing the request would “substantially and unreasonably divert the resources of the Agency from its other operations”. In Ireland, the head may refuse access where the number, or nature of records requested, would cause a substantial and unreasonable interference with, or disruption of, other work of the public body. In New Zealand, a request may be refused if the information cannot be made available without substantial collation or research.

<sup>2</sup> Legislation in Alberta, British Columbia, Manitoba, Ontario and Australia provides that a response is to be given within 30 days (with varying provisions relating to extensions). In Ireland, the time limit is four weeks. In Quebec, it is 10 days (with another 10 days possible), and in New Zealand and the United States it is 20 working days.

<sup>3</sup> Consulting and Audit Canada, *Review of the Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation*, Treasury Board Secretariat 2000, Research Report 11.

<sup>4</sup> Given such views, and the strength of people’s conviction, the number of fee-related complaints is surprisingly low (4 per cent of complaints in 2000-2001). This may, however, be a result of the high rate of fee waivers.



## Chapter 6 – Ensuring Compliance: The Redress Process

The *Access to Information Act* provides for a two-tiered redress process. Requesters have the right to complain to the Information Commissioner about any aspect of a government institution's handling of their request. The Commissioner, an independent ombudsman, investigates complaints and makes recommendations to government institutions. If the government institution does not disclose information as recommended by the Information Commissioner, the complainant or the Information Commissioner with the complainant's consent, can seek judicial review in Federal Court. In practice, judicial reviews are rare. For example in 2000-2001, 1,337 complaints were investigated by the Information Commissioner. Only two resulted in applications to the Federal Court by the Commissioner.

The high level of success in resolving complaints with government institutions reflects positively on the effectiveness of the oversight model in place. On the other hand, in recent years, the relations between the Office of the Information Commissioner (OIC) and the government have become increasingly strained and there are now a number of proceedings before the courts dealing with the scope of the Commissioner's powers and with questions of procedural fairness.<sup>1</sup> This suggests that there are serious issues to be addressed.

First, we must state at the outset that we believe Parliament made a wise decision in creating the Information Commissioner as an independent body to review complaints under the Act. Successive Information Commissioners have been instrumental in furthering the objectives of the Act and in keeping access issues on the parliamentary, governmental and public radar screens. The Office of the Information Commissioner is an important Canadian institution that should be supported, and equipped with the powers and resources needed to meet the challenges of the future.

Secondly, we need to acknowledge that the role of Information Commissioner is a difficult one. The Commissioner is expected to be in turn a watchdog, an enforcer of rights, an educator, a mediator, a cheerleader for good practices, an advocate for access and an agent of change. The Office deals with extremely sensitive government and third party information. To be effective the Commissioner has to have the trust of the government, and of third parties who supply information to government and of Canadians making requests under the Act. Differences of views and tensions are inevitable in the redress process. However, we believe that, managed in a wise and mature way, these can be dynamic tensions that contribute to the development of our democratic life.

Since he is an ombudsman, the Commissioner may not order a complaint resolved in a particular way. Thus he relies on persuasion to solve disputes, asking for a Federal Court review only if he believes an individual has been improperly denied access and a negotiated solution has proved impossible.

Office of the Information  
Commissioner of Canada  
Web site

Fewer than 10 per cent of requests result in complaints initiated either by requesters, or by the Information Commissioner. And 99.9 per cent of complaints get resolved without resorting to the courts.

Disposition of complaints (2000–2001)



Invariably, the Information Commissioner is caught between opposing views and must find a way to balance the opposing views in an impartial manner to ensure that the integrity of the office will be protected and the trust and confidence of all parties maintained and, above all, that the principles of the Act will be met.

Paul Tetro  
Research Report 27

Thirdly, we note a significant “perception gap” between the Office of the Information Commissioner, on the one hand, and government officials, including access to information officials, on the other. The Commissioner’s Office, for example, is of the view that the investigation process functions well. Access officials, however, point to what they consider to be fundamental problems with the process. The Commissioner’s Office is of the view that current tensions relate only to a very few high-profile cases. Government officials express more generalized concerns about the fairness and consistency of the investigative process and talk of a breakdown in trust. It is clear that attitudes and behaviours have been shaped by these different perceptions of reality.

We will examine four aspects of the redress regime: the rules governing the right to complain; the mandate of the Information Commissioner; the investigation process; and the structural model for the Information Commissioner.

### Right to Complain

#### Administrative Review

Should requesters be required to ask the government institution for an internal review of its decision before making a complaint to the Commissioner? Administrative review mechanisms are found in several jurisdictions abroad, but not in Canada. The reviews are conducted either by a senior manager not involved in the first decision or by a separate unit in the institution, often the Legal Services.

Experience in the United States, Australia and Ireland suggests that an administrative review process results in the release of additional information and fewer formal complaints, because it provides an opportunity for problems to be resolved early and with a minimum of formality. Moreover, it can contribute significantly to organizational learning. Managers conducting the reviews develop a better understanding of the principles of the law and learn to refine their exercise of discretion.

On the other hand, an administrative review would add another step in the review process and may lead to more delay. It could erode the authority of the institution’s Access Coordinator, whose decisions or advice would be subject to second-guessing by the officials conducting the review. Finally, it would impose an unwelcome additional burden on the time of busy senior managers.

In our view, these disadvantages are significant, and outweigh the benefits of an administrative review process for the federal access regime. However, we believe that some of the benefits of an internal review process could be realized by adopting three administrative practices:

- improved communications with requesters throughout the processing of the request (further discussed in Chapter 7), including at the time of the response, in order to answer questions and provide explanations;

The federal government should not, in any way, amend the ATI Act or change the access to information system to require dissatisfied requesters to await the completion of a departmental review process before making a complaint to the Information Commissioner.

Open Government Canada  
Submission to the Task Force



- keeping the program officials who provided the information in response to the request informed of decisions on disclosure and involved in the resolution of complaints; and
- keeping senior management aware of the performance and challenges of the institution regarding ATI (further discussed in Chapter 10).

**6-1 The Task Force recommends that an internal administrative review mechanism not be added to the current process.**

### Right to Complain About Fees

In Chapter 5, we recommended a new fee structure. There is no question that requesters should have the right to complain to the Information Commissioner if they believe their request has been improperly categorized as commercial, or if fees have been improperly assessed under the alternate fee structure. This right is already contained in Section 30 of the Act. It may be worthwhile to amend the Act to make this clearer.

The Act is not clear, however, about whether a complainant has a right to seek review by the Federal Court on a complaint about fees. This is a good opportunity to clarify that a complainant has that right regarding all fee-related issues.

**6-2 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that any applicant whose request has been categorized as commercial, who has had fees assessed under the alternate fee schedule, or who has been required to pay fees that the applicant considers unreasonable, may, after receiving a finding by the Information Commissioner, apply to the Federal Court for review.**

### Time to Complain

Timely complaints are desirable for efficient investigations and early settlement of issues. Section 31 of the Act stipulates that a complaint must be made to the Information Commissioner within one year after the request for information was submitted to the government institution. One year is a disproportionately long time in most cases. It can also be too short since processing some large requests can take more than one year. In such cases, requesters lose the right to complain before they have even received the institution's response, unless they keep the request alive by going through the motions of submitting an identical request, or the Information Commissioner initiates a complaint later.

We believe the best solution to this problem is to have the complaint period start, not when the request is originally made, but when the action is taken by the government institution that the requester wishes to complain about (for example when the requester receives the government's

response, the notice of extension or the fee estimate). This is the approach taken in most of the jurisdictions that we examined. In our view, a period of 60 days would be appropriate for a requester to make a complaint. However, in some cases, government institutions may not respond to a request within the statutory time limit (i.e. within 30 days or such additional time as may have been claimed), and the requester may not be “notified” of such a deemed refusal. In these cases, the Information Commissioner should have discretion to allow a complaint to be made within a reasonable time.

**6-3 The Task Force recommends that the Act be amended to require that a complaint be made within 60 days after notice is given of any decision of the institution. Or, if no notice has been given to the requester and the time limit set by the Act for responding has expired, a complaint must be made within such reasonable time as the Information Commissioner may allow.**

### **Fees to Complain**

A growing number of jurisdictions require the payment of a fee to launch a complaint. Experience there suggests that introducing a complaint fee could discourage legitimate complaints. We do not believe that this would be in the public interest.

**6-4 The Task Force recommends that there continue to be no fee for filing a complaint with the Information Commissioner.**

### **Mandate of the Information Commissioner**

The Act simply stipulates that the Information Commissioner shall receive, investigate and report on complaints and make annual reports (and, where appropriate, special reports) to Parliament.

Although the Act does not prohibit the Information Commissioner from performing other functions, such as educating the public, neither does it authorize them. This may have led the Office of the Information Commissioner to define itself, at times, solely as an investigative body with strong coercive powers.

By contrast, most Information Commissioners in Canada and abroad, whether ombudsmen or quasi-judicial bodies, have a number of complementary responsibilities explicitly provided in their legislation. This well-rounded mandate allows them to be more effective agents of change and champions for access to information.

We believe that amending the legislation to provide the Commissioner with a positive mandate and a broader set of tools would further the objectives of the Act at the federal level as well.

## Education Mandate

In the consultations conducted for this review, we noted a general lack of understanding of the access to information regime by the public, users and public servants. Obviously, this is an obstacle to the effective use of the Act.

We believe it would be desirable to amend the Act to empower the Commissioner to educate the public about the *Access to Information Act*. In our view, the Information Commissioner is uniquely positioned to perform this role: the Information Commissioner is already active in the field; has credibility with the public; has a broad view of the Act and its implementation; and has frequent contact with Canadians in the course of his work.

As we will discuss further in Chapter 11, it is important that public servants, especially at the senior level, have a good understanding of the Act, its purpose and its democratic significance. The Office of the Information Commissioner could be an invaluable partner for the Treasury Board Secretariat in educating public servants. We believe that co-operative education endeavours between the Treasury Board Secretariat and the Office of the Information Commissioner would be extremely effective in promoting best practices, achieving greater consistency in access matters and setting the right “tone” for the access community.

It is clear from the experience in other jurisdictions, that an education mandate can be fulfilled without jeopardizing the impartiality and the independence of the Information Commissioner.

A lack of understanding of the intent, scope and limits of ATI legislation among most of those who are affected by it became very clear to us during this consultative roundtable process.

Report on Consultations to  
Review the Access to Information  
Act and its Implementation

### 6-5 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to recognize the role of the Information Commissioner in educating the public about the Act and access to government information in general; and
- the Treasury Board Secretariat invite the Information Commissioner to participate in education programs for the public service.

After an investigation, the Information Commissioner reports his findings in writing to the complainant and the institution involved. But to date, the federal Information Commissioners have published a relatively small number of case summaries in annual reports (eight in the 2000-2001 Report). In our view, it would be very helpful if such summaries were published more widely and if they were available on the Commissioner’s Web site and indexed by subject matter for easy retrieval. They would be valuable to requesters, institutions and researchers in understanding the Commissioner’s interpretation and application of the Act.

There is no reason to believe that such publication of case summaries is incompatible with the requirement that the Commissioner protect confidential information or with his mandate as an ombudsman. We note that

The Information Commissioner should publish decisions which have across-the-government impact, this would provide a narrowing and clarification of some of the questions regarding the processing of requests.

Canadian Access  
and Privacy Association  
Submission to the Task Force

the Nova Scotia Information Review Officer, an ombudsman, publishes findings which have created a body of informal “jurisprudence” that has been influential in determining how the legislation is administered. However, it may require an amendment to Section 64 to ensure that case summaries are covered by the requirement to take precautions to avoid the disclosure of protected information.

### 6-6 The Task Force recommends that:

- the Information Commissioner publish case summaries, including reasons for findings, on an ongoing basis, with a view to providing guidance to the institutions and to requesters; and
- Section 64 of the Act be amended to extend to the publishing of case summaries the duty of the Information Commissioner to take reasonable precautions to avoid the disclosure of protected information.

### Advisory Mandate

Legislation in several jurisdictions gives Information Commissioners an advisory function.

We believe that there are many circumstances in which the Treasury Board Secretariat, or a government institution, would benefit from the advice of the Information Commissioner. For example, advice on proposed legislation, regulations, policies or programs that could have an impact on access to information; advice on guidelines; advice on the administration of the Act in an institution; and advice on information management practices, and policies. We believe this advice would be particularly useful to institutions in setting up the strong proactive and informal release strategies we are recommending in Chapter 8.

**6-7 The Task Force recommends that the Act explicitly recognize the role of the Information Commissioner in advising government institutions on the implications for access to information of proposed legislation, regulations, policies or programs of the government, on the administration of the Act in institutions, and in encouraging institutions to adopt good practices, including the proactive dissemination and informal release of information.**

### Practice Assessment Mandate

The redress mechanism under the Act is triggered by individual complaints. A complaint-driven redress system is effective in dealing with concerns about the disposition of specific access requests. It is less effective, however, in dealing with systemic issues, such as chronic delays, and in fostering learning in institutions.

In my view, it is unfortunate that the Treasury Board Guidelines have not been updated through a collaborative approach including advice and views of the Information Commissioner. As a result, coordinators are left to deal with two sets of rules, the Guidelines and the guidance that can be inferred from the results of the Commissioner's investigations.

Barbara McIsaac  
Research Report 28



The Information Commissioner has recognized the need to address systemic issues. In recent years, he has started to assess the performance of departments in meeting the mandatory response deadlines. We believe this “report card” process has been useful in drawing the attention of senior management in the departments concerned to the processing problems in their organizations and the need to correct them.

At this point, the only formal mechanism available to the Commissioner for this purpose is the self-initiated complaint under subsection 30(3) of the Act. This mechanism, requiring as it does “reasonable grounds to investigate,” focuses the review on a specific problem and may carry a negative connotation. Practice assessments, on the other hand, would allow for a more general review of the systems and facilitate working with institutions to find solutions to entrenched problems. They would result in negotiated remedial action plans.

Practice assessments targeting systemic issues would in most cases involve several departments. For several reasons, we suggest that these assessments be carried out co-operatively by the Treasury Board Secretariat and the Office of the Information Commissioner. The President of the Treasury Board, as the designated Minister, already has authority to conduct such assessments under Section 70(1)(a) of the Act.

We believe that such a collaborative approach would be more effective and welcomed by institutions. The assessed institutions, the Treasury Board Secretariat and the Office of the Information Commissioner would define together the parameters of the assessment, agree on its conclusions, and agree on a remedial action plan. This would help to ensure effective system-wide action and learning.

The Treasury Board Secretariat, with its government-wide responsibility for the administration of the *Access to Information Act* as well as for audit and evaluation, has a great deal of experience and sound practice to contribute to such assessments. From our consultations with other jurisdictions, we have found that obtaining the necessary resources for this type of activity has been a challenge. A partnership approach involving the Office of the Information Commissioner, the Treasury Board Secretariat and government institutions, should help to ensure adequate funding and support. Finally, practice assessments would provide one more opportunity for the Treasury Board Secretariat, government institutions and the Information Commissioner’s Office to work collaboratively to resolve access problems and to improve the system. In our view, this could go some way towards rebuilding trust and diminishing the current level of tension.

The authority to conduct such practice assessments would have no impact on the regular investigative powers of the Commissioner. It is compatible both with the Information Commissioner’s independence and the Commissioner’s other responsibilities. In our view, the addition of this “softer” tool is likely to generate learning in institutions and long-lasting progress in the system.

The “approach” adopted by any Information Commissioner is a crucial variable in promoting an effective ATI regime and compliance.

David Flaherty  
Research Report 25

**6-8 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to authorize the Information Commissioner to conduct assessments of practices of institutions having an impact on compliance; and
- the Office of the Information Commissioner and the Treasury Board Secretariat collaborate in conducting assessments of institutional practices.

**Mediation Mandate**

Information Commissioners in all of the jurisdictions we studied attempt to resolve disputes through mediation, regarding this as the most effective and efficient means to settle complaints. Resolution of complaints through mediation was introduced by the first federal Commissioner, notwithstanding the lack of a statutory mandate for this role. Legislation in most provincial jurisdictions specifically provides for a mediation role.

The Information Commissioner's Web site describes his role as "mediating between dissatisfied applicants and government institutions." However, possibly because of a lack of specific statutory mandate, the Office of the Information Commissioner occasionally questions whether mediation is compatible with the primary mandate to investigate complaints.

We have also observed that the mediation process is not always well understood. For example, there should be opportunities in appropriate cases for departments and requesters to sit down together to try to work out a resolution to a complaint. Some departments have been reluctant to engage in this form of mediation, however, we have heard from other jurisdictions that it can be quite successful.

After discussing this issue with several jurisdictions, the Task Force is strongly of the view that effective mediation is a critical component of a well-functioning access to information redress scheme.

We believe that expressly recognizing mediation as part of the Information Commissioner's mandate would bring clarity and legitimacy to this crucial activity for both institutions and complainants.

Mediation in the context of an investigation by an ombudsman may not be structured exactly as in a quasi-judicial inquiry. However, some of the same characteristics need to be present: the process should be clear for all the parties, and flexible and informal enough to reach the best possible resolution in the circumstances. In both British Columbia and Ontario, it is clearly stated in published procedures that the mediation phase is separate from a subsequent formal inquiry phase. We believe there is a need, at the federal level, for more procedural clarity and more recognition of mediation as an important compliance tool.

Complaints should be mediated prior to a formal costly investigative process.

Canadian Access  
and Privacy Association  
Submission to the Task Force

Settlement is not an exercise designed to reduce the rights of requesters in any way. It is aimed at narrowing the differences between the parties.

Information Commissioner  
of Ireland  
Annual Report 1999

It would be highly desirable if officials from both the Office of the Information Commissioner and government institutions that are involved in mediation have the necessary authority to reach a settlement, with the consent of the complainant.<sup>2</sup> There may be a few exceptions, especially on sensitive files or cases that raise new issues, but this is generally recognized to be a requirement for effective mediation. Such authority should be the general rule, as it is in most Canadian jurisdictions. In our view, there is nothing inherently different in the ombudsman model that would impede this kind of delegation.

The mediation function on meeting timelines for access requests with government departments and agencies is crucial to the success of openness and accountability.

David Flaherty  
Research Report 25

#### 6-9 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to formally empower the Information Commissioner to attempt to effect the settlement of complaints through mediation;
- the mediation process be articulated and communicated to both institutions and complainants; and
- as a general rule, Access to Information Coordinators and officials from the Office of the Information Commissioner should be delegated the authority to agree to mediated solutions to complaints.

### Investigating Complaints

Even with the addition of this broader mandate, investigating individual complaints would remain the primary function of the Information Commissioner under the Act.

There is no doubt that the Information Commissioner needs strong and effective powers to carry out the responsibility for conducting independent reviews of access decisions made by government institutions. Moreover, these powers must contain some coercive elements to ensure the co-operation of institutions in all cases.

The federal Information Commissioner has essentially the same investigative powers as his provincial counterparts.<sup>3</sup> We believe that the Commissioner's investigative powers and responsibilities are appropriate and sufficient to enable the Office to carry out its investigative responsibilities. These powers should be retained.

While the investigative powers of all Canadian Information Commissioners are largely similar, a number of investigative practices set the federal Information Commissioner apart. In recent years, there has been an increase in the number of formalized investigations involving subpoenas, examination of witnesses under oath, and confidentiality orders. The use of these powers occurs in only a minority of investigations, but it is a distinct and growing trend and represents a significant departure from the past. It has raised issues of procedural fairness, strained the relationship between

Whichever model of redress is chosen, we submit that strong powers of inquiry and/or investigation must be provided.

Ann Cavoukian  
Ontario Information and  
Privacy Commissioner  
Submission to the Task Force

government officials and the Office of the Information Commissioner and has come to colour, perhaps disproportionately, the perception federal officials have of the investigative process.

### **The Investigation Process**

When a complaint is received in the Information Commissioner's Office, it is assigned to an investigator, who reviews the file and tries to settle the complaint at the working level. If that is not possible, the matter is brought to the attention of the senior management of the institution with a view to resolving it at that level. If this negotiation is unsuccessful, more formal powers of investigation are brought into play.

The Task Force found that for the vast majority of investigations, any tension arises from problems with communication between investigators and government institutions, clarity of the procedures being followed, and consistency of approach. We believe that the solution lies in better communications, and more structure, discipline and consistency on the part of both the institutions and the Commissioner's office.

### **A Shared Understanding**

Access officials in institutions have suggested they have not been given a clear picture of the process being followed in some investigations. Overwhelmingly, they ask for a clear and consistent investigation process. Requesters have also expressed the view that the Commissioner's procedure needs to be more transparent and they would like to be more involved in the process of resolving their complaint.

The Office of the Information Commissioner has developed an intensive training program and extensive internal procedures manuals for its investigators. The day-to-day activities of investigators are supported by impressive internal resources which include not just manuals, but a Code of Professional Conduct, and a grid for the analysis of the application of exemptions, exercise of discretion and delay issues. This grid is supplemented by a data bank of the previous findings of the Information Commissioner. It is clear that successive Information Commissioners have made serious efforts to equip investigators with the tools to conduct fair, disciplined and consistent investigations.

It is not obvious, therefore, why Coordinators perceive that there is a lack of clarity, focus and consistency in the investigation process. In our view, these perceptions may be due largely to communication problems.

There will be occasions when the Commissioner determines that it is necessary to issue subpoenas and hold hearings of a more formal nature. These types of investigations can be even more stressful for institutions. It is even more imperative, therefore, that there be clear information communicated to government institutions on how the Commissioner's Office will proceed and what rights and obligations individuals have when they are involved in such an investigation.

[T]he Commissioner has done a lot of very good work in developing resources for his investigators and that work should be shared more widely with the access community.

Barbara McIsaac  
Research Report 28



We have noted that other Information Commissioners publish their policies and procedures. For example, the policies and procedures of the British Columbia and Ontario Commissioners are posted on their Web sites.<sup>4</sup> They provide parties, witnesses and counsel with an indication of how the investigation will be conducted. Those involved, therefore, know what to expect.

As a first step in improving the efficiency and effectiveness of investigations, we believe it would be beneficial if the Commissioner developed and published procedural guidelines governing the conduct of both routine and more formal investigations.

We would expect these guidelines to be consistent with principles of procedural fairness and natural justice, especially in the case of formal investigations. While this may be not strictly required for administrative investigations, it can only enhance the credibility of the investigation process and respect for the Office of the Information Commissioner.

**6-10 The Task Force recommends that the Information Commissioner prepare and publish comprehensive procedural guidelines for investigations, which should be consistent with the requirements of procedural fairness.**

Access officials have indicated that they would welcome training on the investigative process and their role in it. They have also expressed an interest in participating in joint sessions with the Investigation Unit of the Commissioner's Office to develop a better common understanding of the investigative process and to explore issues of a general nature that have proved to be problematic. We believe that such initiatives would help improve both communication between access officials and the Office of the Information Commissioner, and the efficiency of investigations. It would be time well spent.

The Office of the Information Commissioner has developed a very useful grid for investigators to evaluate the application of the exemptions and extensions.<sup>5</sup> This kind of tool should be shared with institutions. Investigations should not take institutions by surprise. On the contrary, the better prepared the file and the Coordinator are, the more efficient the investigation will be. This would be exceptionally helpful for institutions that are less experienced with investigations, to assist them in preparing.

In general, institutions find investigators well trained and very professional. They would, however, like different investigators to be more consistent in their approach to the same issues, and they would like the investigators to have a deeper understanding of the business of the institutions. They suggest organizing investigators by portfolios, as is done in many provinces, so they can get to know areas of government activities and make more informed judgments more quickly. We

Transparency in the investigative process and more information as to how the Office of the Commissioner views, and will be assessing the application of exempting provisions... would go a long way to alleviating some of the tension that currently exists.

Barbara McIsaac  
Research Report 28

An investigator must have the ability to remain neutral between the complainant and the government, not being biased for or against either party, not having a stake in the outcome of the investigation other than the law be followed.

John Reid  
Information Commissioner  
Presentation to the External  
Advisory Committee  
June 2001

The Office of the Information Commissioner should see their investigative process as a partnership and it should be seen as an opportunity to learn by departments.

Access to Information Coordinator

believe this would make investigations more efficient, understanding that there would be a need for investigators to change portfolios from time to time to safeguard their impartiality.

### 6-11 The Task Force recommends that:

- training and information sessions on the investigative process be offered to access officials by the Office of the Information Commissioner;
- investigators of the Office of the Information Commissioner meet from time to time with access officials to clarify and resolve general issues related to the investigation process in order to make investigations more efficient and effective;
- tools for the investigation be developed that would guide both investigators and institutions in the efficient resolution of a complaint; and
- investigators be assigned to specific portfolios of government institutions to enhance their understanding of those institutions, with periodic rotation of assignments.

### Clarity as to Issues Under Investigation

Access to Information Coordinators have told us that they are, at times, unclear about the focus of an investigation and sometimes new issues are raised quite late in the investigation. This is not only a source of unnecessary aggravation, but the lack of clarity makes it difficult for institutions to respond efficiently.

The reason for this is unclear, as the Office of the Information Commissioner spends a lot of time talking with complainants in order to clarify their complaints. Notice of complaints should establish the parameters of the investigation and provide enough details to the institution about the points on which the investigation will focus.<sup>6</sup> After reviewing the file, it would be good practice for the investigator to confirm in writing the points to be resolved. This would make investigations more efficient and better position Coordinators to assist the Commissioner's Office.

### 6-12 The Task Force recommends that investigators provide institutions, as early as possible in the course of the investigation, with a clear and complete understanding of the issues to be resolved.

[E]ven experienced coordinators report being at times surprised at how investigations are carried out, being uncertain about the focus of the investigations, and in some cases startled when new aspects of a complaint surface quite late into the investigation.

Barbara McIsaac  
Research Report 28

## Documenting the Handling of the Request

Better documented files in institutions – recording the rationale for exemptions claimed for example – would also contribute to more efficient investigations.

We recognize that taking the time to fully document the process file may conflict with providing a response within the statutory timelines. Detailed rationales are not needed for all exemptions claimed. However, recording the rationale, where appropriate, would not only save having to reconstruct the file during an investigation, it would also foster a clearer and more principled exercise of discretion by institutions under the Act.

**6-13 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat, with the advice of the Office of the Information Commissioner, work with institutions to develop realistic standards for the documentation of process files.**

## Investigations into Process Matters

Complaints to the Commissioner can relate to process matters, such as the fees charged, the format and language of a response, delays, and extensions of time to respond to a request. We believe that investigations into these sorts of complaints ought to be relatively straightforward especially in cases of delays. The facts are simple to ascertain. They should be conducted expeditiously to provide an effective avenue of redress for requesters.

The Commissioner's latest Annual Report indicated that these investigations currently take, on average, from three months (deemed refusals) to seven months (fees). It also appears that the length of time required to investigate these matters has been increasing in recent years. While the length of investigations is due in part to limited resources in both the Commissioner's Office and government institutions, we believe that there could be improvements. The Office of the Commissioner has set up a special unit to deal with complaints relating to delays. Many provincial jurisdictions have also put in place a streamlined process for process issues which ensures that such complaints are dealt with quickly.

By the time the delay investigation starts, a late response may or may not have been processed. Where it has not, the investigator will review the file and talk to access officials to assess the circumstances. The government institution will then be asked for a commitment to comply by a date the Commissioner's Office considers to be reasonable in light of all the circumstances. However, when the request has already been processed by the institution by the time the investigation is initiated, it is not clear why investigators need to review the whole file to check the completeness of response and appropriate application of exemptions. We believe that a more streamlined process and focused fact finding would be appropriate.

Complaints on process matters accounted for 60 per cent of all investigations in 2000-2001 – 43 per cent were on delays.

Efficiency has to be improved on the side of institutions as well. Better use and documentation of time extensions and fee calculations could both diminish the number of process investigations and make them more efficient.

The time taken by institutions to respond to investigations also needs to be improved. There may be a tendency in institutions to give priority to processing new requests (“to keep out of trouble”) instead of responding in a timely way to investigations (since “they are already in trouble”). This attitude may be less than fair to complainants.

There should be standards set in ATI units for responding to investigations, especially process investigations. Resource planning should take these standards into consideration, as well as the time needed to respond to these types of investigations in the past.

We believe that any improvement in the efficiency of investigations on the part of the institutions or the Office of the Information Commissioner will benefit everyone involved.

Many stakeholders stated that the Information Commissioner should put the onus of justifying decisions to release or not to release on departments.

Report on Consultations  
to Review the Access to  
Information Act and its  
Implementation.

### **6-14 The Task Force recommends that:**

- **the procedure for investigating process issues such as fees, delays, extensions and format, be reviewed for ways to resolve them in as short a time as possible; and**
- **institutions come up with standards for responding to investigations, and plan for reasonable resources to meet these standards.**

### **Reviews Conducted in Writing**

We have noted that most provincial Information Commissioners conduct the majority of their investigations and hearings in writing. At the federal level, there may be a tendency at times to overdo personal interviews, where written statements could work just as well. “Paper reviews” are not appropriate for all cases and there is certainly value in conversations between access officials and investigators. However, documentary investigations can bring clarity and discipline – especially to big, complex files – and could possibly expedite the process on simpler ones. The federal process could learn from the experience of the Canadian provinces in this respect. “Paper reviews” would, however, require better documented process files and discipline on the part of all those involved.

**6-15 The Task Force recommends that the Information Commissioner, in consultation with the Treasury Board Secretariat, study the suitability of reviews conducted in writing for some types of investigations.**



## Timely Investigations

The Information Commissioner is not subject to any time limit in responding to complaints. In his Annual Report for 2000-2001, the Commissioner indicated that the average investigation time was 5.4 months. It was 7.8 months for 2001-2002.

Alberta, British Columbia and Manitoba all impose time limits on investigations. In British Columbia, an inquiry must be completed within 90 days of receiving a request for review. Alberta and Manitoba also have a 90-day time limit, but give their Commissioners the ability to extend the deadline by notifying interested parties that they are doing so, and providing an anticipated completion date. Provincial Information Commissioners informed the Task Force that these time limits are adequate to conduct effective mediation.

At the federal level, some investigations go beyond the original complaint, for example, when the complaint is about delay. Moreover, institutions do not always respond as quickly as they should in order to proceed expeditiously with investigations. Not surprisingly, many complainants are unhappy with the time required to resolve their complaint.

We believe that imposing a statutory time limit on investigations would bring more discipline and focus to them. In our view, a limit of 90 days would be appropriate, giving the Commissioner discretion to extend this period if necessary after giving notice to the complainant, the government institution involved, and any third parties.

A time limit on investigations will require institutions and the Office of the Information Commissioner to adjust some of their current processes and it may require some initial additional resources. However, we believe that moving to more timely investigations should generate savings in the long run. Delayed and extended investigations are costly. Turnover in staff and changing circumstances often mean that the facts and issues have to be revisited needlessly.

**6-16 The Task Force recommends that the Act be amended to require the Information Commissioner to complete investigations within 90 days, with the discretion to extend this period for a reasonable time if necessary, on giving notice of the extension to the complainant, the government institution involved and any third parties.**

## Role of Complainant

Complainants have indicated that they would like more information about the investigations and more involvement in them. Requesters who are familiar with the investigation process in provinces such as Ontario or British Columbia believe these to be more effective from their perspective.

At one point we assessed our activities and realized we were spending more time supporting investigations than responding to requests. This has led to a review of our management of both.

Assistant Deputy Minister

Most requests and subsequent complaints have a time sensitivity. Being told months or years later that the complaint was or was not justified is by then of little interest to the requester.

Submission to the Task Force

We recognize the need for the confidentiality of the Commissioner's investigations, but recognize as well the merits of providing information to complainants and involving them to the extent possible in the resolution of their complaints.

Our recommendations in this chapter on the confidentiality of investigations and on the Commissioner developing and publicizing investigation procedures and guidelines, should facilitate appropriate involvement of complainants.

**6-17 The Task Force recommends that the Commissioner's procedural guidelines allow for greater involvement of complainants in the investigation process.**

### Formal Investigations – Ensuring Procedural Fairness

Formal investigations that use subpoenas and examination of witnesses under oath, represent a small minority of all investigations. However, they have become more frequent in recent years and they raise a number of new issues relating to procedural fairness. Their impact on government officials' current perceptions of the investigation process cannot be overstated.

We have emphasized earlier that the Information Commissioner needs strong investigative powers to fulfil his mandate. However, the exercise of formal investigative and coercive powers must be consistent with impeccable procedural fairness at all times. And it must be perceived to be so by those involved in the process.

Our recommendations are intended to meet that objective, and we believe that the Information Commissioner is in complete agreement with this goal.

### Confidentiality of the Investigations

Section 35 provides that investigations must be conducted in private. The main purpose, we believe, is to ensure that any information that a government institution is entitled to withhold is not released until the issue of disclosure is finally resolved. This is fundamental to any access to information regime. Investigations conducted in private also ensure that the Commissioner and his delegates can talk frankly with witnesses.

But we do not believe that these important objectives require that all investigations be held in strict privacy. A number of other jurisdictions, including Alberta, British Columbia and Ontario, provide that investigations *may* be conducted in private, giving the Commissioner discretion to determine whether or not a private investigation is required in the context of the specific complaint. Indeed, depending on the circumstances, some forms of complaint resolution – such as mediation – can be more effective with the parties present.

Having been through this process myself, I would not want one of my employees subjected to this kind of experience.

Deputy Minister

In our view, the Information Commissioner should be given the discretion to conduct investigations in private, but not be required to do so. The Commissioner's legislated duty to maintain the confidentiality of the information until final resolution of the access complaint is sufficient to safeguard the integrity of the information.

At the federal level, the obligation to conduct investigations in a confidential manner appears at times to have been taken further than is reasonably required to protect either the confidentiality of the information or the frankness of an interview. In recent years, the Information Commissioner has on occasion asked witnesses to sign confidentiality agreements or imposed confidentiality orders on them, prohibiting them from discussing their evidence with others in their institution, except for their legal counsel. Counsel themselves have on occasion also been subjected to confidentiality agreements or orders.

There may be rare instances where such a measure is warranted, and in these cases the Commissioner should have the power to impose such restrictions. However, our concern is that this practice can prevent institutions and individuals from presenting a full response if they cannot discuss the matter among themselves.

In addition, this practice implies a belief in a lack of integrity of government officials and may have contributed to the current erosion of trust. As far as we have been able to determine, confidentiality orders are not used by commissioners in other Canadian jurisdictions and it is not clear why they should be required at the federal level to the extent they are currently used.

[R]estrictions on who can appear as counsel, whether counsel can represent an employee and the employer and who witnesses can talk to seems excessive – especially when routinely imposed [ ] These restrictions, which are not required by the legislation and which evidence a profound distrust of government institutions and public servants, seem unwarranted.

Barbara McIsaac  
Research Report 28

#### 6-18 The Task Force recommends that:

- Section 35 of the Act be amended to provide that investigations *may* be conducted in private; and
- investigation procedures, including the need for confidentiality, not prevent government institutions or individuals from presenting a full response in the course of an investigation.

#### Right to Counsel

At common law, neither a party nor a witness involved in administrative proceedings has an absolute right to be represented by counsel. However, most jurisdictions that we examined (including British Columbia, Alberta and Ontario) provide a right to counsel in their legislation. We have learned that the practice in most other jurisdictions is to allow counsel whenever requested. This has been the practice at the federal level as well. However, there have occasionally been restrictions on who can appear as counsel and who they can represent.

The right to choose one's own counsel is a very important principle in law. It is also quasi-constitutional just as the *Access to Information Act* is quasi-constitutional legislation.

Mr. Justice McKeown,  
*AG of Canada and Hartley v.*  
*Information Commissioner of*  
*Canada, F.C., February 1, 2002*

There is a concern that providing a right to counsel might lead to more formality in what should ideally be relatively informal proceedings. However, with the increasing use of formal hearings where witnesses are required to testify under oath, and with the possibility of being found in contempt if questions are not answered, we believe that any witnesses testifying under oath should have a statutory right to counsel.

While there does not appear to be a consistent practice in this regard, the Information Commissioner has on occasion refused to allow public servants to be assisted by lawyers from the Department of Justice or other lawyers representing the employer without having them sign a confidentiality agreement. We are not aware of any similar restriction in other jurisdictions.

The Office of the Commissioner indicated to the Task Force that this was done to protect the interests of witnesses and that the witnesses had, in most cases, the discretion to waive confidentiality and allow counsel to speak with their institutions. This may not have been understood by the witnesses. If some witnesses wanted the protection of binding confidentiality, it is clear that others have felt unfairly constrained by it.

Where there is a conflict between the interests of the witness and those of the institution, there should clearly be separate legal representation, but those circumstances would be rare. In processing access requests and explaining the reasons for decisions made, public servants are, after all, acting on behalf of their institution. We believe the question of representation should be one for the witness, not the Commissioner. The Commissioner may, however, in his investigative guidelines want to alert witnesses to the possible conflict of interest and witnesses' choices in the matter.

I prefer to conduct my investigations by consent and cooperation. Our normal *modus operandi* is to meet with government officials informally, to receive records which are voluntarily produced. Officials are seldom put on oath and recorded during their evidence. [ ] Informality fosters an atmosphere of mutual trust between the public service and my office.

John Reid  
Information Commissioner  
Presentation to the External  
Advisory Committee,  
June 20, 2001

#### 6-19 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to provide witnesses testifying under oath with a right to legal representation; and
- witnesses have the right to choose their legal representative.

### Subpoenas

All provincial Information Commissioners have the power to issue subpoenas to compel witnesses to give oral or written testimony or to produce documents. These provisions are, however, rarely used. For example, in British Columbia, no subpoenas have been issued within the past eight years. In contrast, the federal Information Commissioner issued 21 subpoenas in 2000-2001 and 7 in 2001-2002.

Subpoenas have been issued in instances where officials have refused to take part in investigations or to produce documents. In some cases, on the advice of their counsel, officials have requested that they be issued with



subpoenas in order to safeguard their procedural rights. In some cases, subpoenas were issued as a result of a simple disagreement on the scheduling of an interview. The Commissioner has made no secret of the fact that, in a few cases, he has used his power to subpoena as a tool to heighten awareness among decision-makers of chronic under-funding, poor decision-making processes and disregard for legislated timelines.<sup>7</sup>

In a number of cases, subpoenas have been served on Ministers and Deputy Ministers. As might be expected, this has had a major impact. The governmental culture is not one in which subpoenas are frequent, and they are not taken lightly.

The Commissioner insists that subpoenas are issued only as a very last resort when everything else has failed.<sup>8</sup> Many government officials, however, believe the current use of the subpoena power to be excessive. The Task Force does not intend to second guess the judgment of the Commissioner with regard to his handling of individual investigations. However, we believe that the unusually high number of subpoenas, compared to provincial jurisdictions, is indicative of a breakdown in the relationship between government officials and the Information Commissioner.

The power to subpoena witnesses and documents is a powerful instrument, with a powerful impact. It should be used with extreme restraint, only where other means to obtain documents or testimony fail. However, we recognize that there will be instances where it will be appropriate to use the subpoena power.

Under the United Kingdom legislation, the Information Commissioner has to apply to the courts for a subpoena. The same is true with the Review Officer under the Nova Scotia Act. We do not believe that adding this extra step to the federal regime is warranted. The power of the Information Commissioner to issue subpoenas is normal and appropriate.

However, the Information Commissioner should take into account the factors normally considered in any exercise of a subpoena power, such as relevance (who has direct involvement and actual knowledge of the file and exemptions applied) and procedural fairness, and recognize the practical realities of institutions. Prior to issuing a subpoena to a witness or for documents, a good practice is for the Information Commissioner to provide clear and adequate notice in order to allow officials to prepare and seek counsel if they so wish. Advising Access Coordinators when departmental officials are being subpoenaed in an investigation is also a good practice.

Other procedural safeguards recommended in this chapter should remove the perception of some public servants that their rights are only protected if they have been issued a subpoena, and thus contribute to a more restrained use of the subpoena power.

My investigations of systemic delays in the system lead me inevitably to the doorsteps of Deputy Ministers. [ ] I wanted those with the power to solve delay problems through resource allocation and leadership, to answer.

John Reid  
Information Commissioner  
Presentation to the External  
Advisory Committee, June 2001

The inquisitorial, law enforcement approach to ATI compliance may have a place in selected situations, where other approaches have consistently and demonstrably failed. It is, however, not the preferred approach as a general regulatory stance.

David Flaherty  
Research Report 25

**6-20 The Task Force recommends that:**

- no application to the Federal Court be required for the issuance of a subpoena by the Information Commissioner under the *Access to Information Act*;
- subpoenas be limited to investigations of specific complaints, not broadly based inquiries about the functioning of the access process;
- subpoenas only be issued to officials who have actual knowledge of the file; and
- the Information Commissioner's procedural guidelines provide that appropriate notice be given to institutions, witnesses and Access Coordinators that a subpoena will issue.

The *Access to Information Act* clearly needs some changes to protect public servants who sincerely and honestly carry out their duties. As the consequences to their careers may be catastrophic, they need the protection of a process that adheres to the *Canadian Charter of Rights and Freedoms*.

Submission to the Task Force

**Notice to Affected Individuals**

The Act does not require the Information Commissioner to give notice to individuals, other than the complainant and the head of the institution, who might find themselves involved in an investigation. In several other jurisdictions, there are statutory provisions permitting commissioners to notify individuals whose conduct in relation to the processing of a request might come under scrutiny.

The Commissioner has recognized the obligation to act fairly and has developed a procedure of providing a Notice of Possible Adverse Findings to individuals. However, this notice comes fairly late in the investigation and, until that point, the individual may have no idea that allegations have been made against him or her, and that his or her conduct is under investigation.

We believe that the Act should be modified to provide for notice to any person the Commissioner considers appropriate, either at the outset or as early as possible into the investigation. The guidelines developed by the Commissioner should make clear that notice will be given to any person whose actions or conduct are called into question by the complaint or during the investigation.

We also believe that the current practice of giving notice of possible adverse findings to individuals should be formalized in the Commissioner's guidelines and notice given as soon as there is an indication that an individual might be adversely affected by any findings or comments in the Commissioner's report.

**6-21 The Task Force recommends that:**

- Section 32 be amended to extend the duty of the Commissioner to give notice to the head of the government institution and provide information on the complaints before commencing an investigation, to any person the Commissioner considers appropriate;
- the Commissioner's procedural guidelines provide that notice will be given to any person whose actions or conduct are called into question by a complaint; and
- the Commissioner's procedural guidelines provide that a notice of possible adverse findings will be given to individuals as soon as there is an indication that they might be adversely affected by any findings or comments in the Commissioner's report.

**Solicitor-Client Privilege**

Section 36(2) of the Act provides that the Information Commissioner may examine any record notwithstanding any privilege. There is no dispute that the Commissioner should have the power to review documents for which solicitor-client privilege is claimed as an exemption. However, the language of Section 36(2) is broad enough to cover legal advice provided to an institution or a witness on their rights and obligations in the context of a case in dispute. This result may not be compatible with procedural fairness.

Other Canadian jurisdictions have similar provisions but have consistently interpreted them more narrowly, requiring, for example, an affidavit as to the nature of the document instead of a copy of the legal advice itself.

The Information Commissioner's current practice is to require the production of legal advice given to an institution about the issue in dispute, unless it was given after the investigation has begun.

New Zealand and United Kingdom legislation draws a clear distinction as to the jurisdiction of the commissioners between solicitor-client privilege when applied as an exemption to the disclosure of information, and legal advice to an institution on its access obligations.

We believe institutions should have the same right to confidentiality when they obtain legal advice on their rights and obligations under the Act as any other person. Moreover, when a public servant seeks legal advice on an individual basis, there should be no doubt that communications with counsel are privileged and cannot be compelled by the Information Commissioner.

The fact that the federal Information Commissioner is an ombudsman and can only make recommendations, does not, in our view, ultimately determine this issue. The Commissioner is part of a two-tier redress process that involves judicial review, where the government institution

and the Information Commissioner could end up on opposite sides in a Federal Court proceeding.

**6-22 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that the Information Commissioner cannot compel an institution or an individual to produce a communication from or to a legal advisor about the client's rights and obligations under the Act or in contemplation of proceedings under the Act.**

### **Contempt Powers**

The Information Commissioner has the power of a superior court of record to cite a witness for contempt; however, the Act does not provide any specific mechanism for the trying of that charge. When a judge cites for contempt, the charge is usually heard by another judge of the same court to ensure both impartiality and the appearance of impartiality. However, in the case of the Office of Information Commissioner, this would be difficult to carry out given that there is only one source of authority for that office, and that all the authority vests in the Commissioner.

The Commissioner has previously responded to this difficulty by arranging for a retired judge to deal with a contempt charge that arose in the course of an investigation.

We believe that procedural fairness and the appearance of impartiality would be best served if the Commissioner did not make decisions on cases where either he or one of his delegates has issued a contempt citation.

**6-23 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that contempt charges are to be heard by a judge of the Federal Court of Canada.**

### **Compellability of the Information Commissioner**

Section 67.1 of the Act introduced in 1999 makes it an offence for anyone, with an intent to deny a right of access under the Act, to destroy, mutilate, alter, falsify or conceal a record or direct, propose, counsel or cause anyone to do so. Should the Information Commissioner and the Commissioner's staff be competent and compellable witnesses in any criminal prosecution under Section 67.1?

The Information Commissioner has recommended that the Act be amended to specify that evidence given to the Commissioner by a witness is inadmissible against the witness in the prosecution of an offence under Section 67.1. We agree.



If the Commissioner concludes in the course of an investigation that there is evidence that an offence may have been committed, he should notify the police authorities, who would then carry out their own investigation. Any prosecution would then proceed on the basis of evidence obtained in the course of the police investigation, not the Commissioner's.

**6-24 The Task Force recommends that the Act be amended to clarify that evidence given to the Commissioner or the Commissioner's staff by a witness is inadmissible against the witness in a prosecution under Section 67.1, and that the Information Commissioner and any person working on the Commissioner's behalf are not competent or compellable witnesses in a prosecution under Section 67.1 of the Act.**

## **Review by the Federal Court – Litigating Access to Information**

Since Parliament wanted to avoid litigation as much as possible, it selected a two-tiered redress process made up of an ombudsman making recommendations and judicial review before the Federal Court.

Litigation has become more frequent in recent years, but is still relatively rare. Given that litigation is a lengthy and costly process for complainants and for taxpayers, we believe it should remain the exception.

However, not all issues can be solved through negotiation and suasion. There will always be cases where it is appropriate for the Commissioner and for the government to go to court to resolve, in a final manner, honest and often long-standing differences of view on the interpretation and application of the Act. Good case-law can provide a more robust basis for interpreting the Act.

## **Structural Models for the Review Process**

The Information Commissioner, as an ombudsman, has the power to investigate and recommend, but not to decide. Is this the most appropriate model for the future? We will examine three options: retaining the ombudsman model; converting to a model that would give the Information Commissioner order-making powers for process issues; and a model giving the Commissioner full order-making powers.

### **Ombudsman Model**

The Information Commissioner is one of five officers of Parliament, three of whom are ombudsmen charged with supervising the administration of an Act<sup>9</sup> and have similar powers.

The ombudsman model, based on inquiry and persuasion, has worked relatively well. It is perceived to be less adversarial and more likely to maintain a positive relationship between the Commissioner and government institutions. It is an economical model for taxpayers and for

[T]he review process should ideally have the attributes of public credibility, consistency with ministerial responsibility, speed, efficiency and minimal cost.

Green Paper, 1977

The classic ombudsman possesses influence and moral suasion rather than power... Critics of the legislation take aim at the Commissioner's seeming lack of power – his inability to compel release of documents. The virtue of the ombudsman's approach is, however, that it allows for a less adversarial, less legalistic, more informal style. The test of a constructive relationship with government institutions is whether it results in the release of more information than under a régime with the power to enforce orders.

Information Commissioner  
*The Access to Information Act:  
10 Years On*, 1994

requesters, with more than 99 per cent of all complaints being resolved without recourse to the courts.

However, because it is a model mostly designed for the case-by-case resolution of disputes, it is less likely to result in the consistent approach and clear rule making that seem to be required now. Moreover, the strengths of the ombudsman model, relying on influence, moral suasion and informality to ensure compliance and effect behavioural change, have been less evident in the last few years.

In our view, the increase in the number of investigations in which the Commissioner's formal investigative powers are engaged is testing the limits of the ombudsman model. To the extent these powers are used, there is, as we noted earlier, a real need for published procedural guidelines and procedural fairness safeguards in the legislation.

Requesters have also noted that the ombudsman model does not necessarily lead to the speedy resolution of complaints. However, given the experience of other jurisdictions, there is no evidence that better timeliness would necessarily be achieved under an order-making model.

With the changes we are suggesting to broaden the Commissioner's mandate and ensure greater procedural fairness, the ombudsman model remains a viable option for the future. On the other hand, it can be argued that there is now a need for the increased coherence, rigour and transparency that are more likely to be achieved in an order-making model. Most of these features can also be built into the ombudsman model and many of our recommendations reflect our efforts to do so.

### **A Hybrid Model: Order-making Powers in Relation to Process Issues**

Another possible model is the one recommended by the 1986 Parliamentary Committee. It would split the powers of the Information Commissioner in two streams. The Commissioner's recommendations would be binding on government institutions with respect to process issues such as format of responses, delays and extensions of time, and fees and fee waivers. However, only the Federal Court would have the power to order the disclosure of records.

There would appear to be some benefits to such a regime. If combined with an expedited investigative process, it would reduce the time taken to resolve complaints on process issues. This is not insignificant as these types of complaints account for over 60 per cent of the caseload of the Commissioner. It would also allow the Commissioner to devote more resources to substantive investigations and to other functions.

Giving the Commissioner power to make binding recommendations may well provide more incentive to departments to respect a negotiated undertaking to respond within a certain time-frame. His binding recommendations would be reviewable by the Federal Court.

However, in our view, expecting the Commissioner – and government institutions – to operate under different sets of assumptions depending on the nature of the complaint could be problematic. This would particularly be the case when a requester complained about both process and disclosure issues in the context of a single request. This model may possibly be useful in a transition toward a full order-making model.

### Full Order-Making Powers

In this model, the Commissioner would have the power to order the disclosure of records and make orders with respect to administrative issues such as fees, format, and time extensions. In Canada, this is the model in place in British Columbia, Alberta, Ontario and Quebec. Internationally, it is the model in place in, New Zealand and Ireland, and it will be in the United Kingdom, when its Act comes into force.

Our research indicates that in Canadian provinces where a full order-making model is in place, requesters and government officials consider it to be very successful. It was also the model overwhelmingly favoured by those who participated in public consultations or made submissions to the Task Force.

Many users would argue that a Commissioner with order-making powers would provide a more effective avenue of redress for complainants. Under the current system, a complainant who is not satisfied with a recommendation by the Commissioner or the government's response must apply for review by the Federal Court. This is both time-consuming and expensive.

Under the full order-making model, the requester receives a more immediate determination. It is more rules-based and less *ad hoc* than the ombudsman model. Commissioners with order-making powers are tribunals. They issue public decisions, with supporting reasons. This results in a consistent body of jurisprudence that assists both institutions and requesters in determining how the Act should be interpreted and applied. As administrative tribunals, under the scrutiny of courts, they are subject to high standards of rigour in their reasons and procedural fairness.

The order-making model is also compatible with a high proportion of mediated solutions, as is demonstrated by the experience of the provinces. However it could lead to an increase in litigation, at least in the short term.

It is important to note that most other Westminster-style parliamentary democracies that have a full order-making model have attempted to reconcile it with the principle of ministerial responsibility by providing for a ministerial or a Cabinet override of a Commissioner's order in their legislation.

Adversarialism may be an inevitable consequence of a statutory scheme that puts great weight on "moral suasion" rather than the adjudication of disputes. An adjudicator must carefully restrain his comments on the conduct of government institutions, in order to avoid claims of bias in the application of the law. On the other hand, an ombudsman is free – indeed, expected – to define his function as one of advocating vigorously on behalf of the principle of transparency.

Alasdair Roberts  
*New Strategies For Enforcement  
 of The Access To Information Act*  
 Queens Law Journal 647  
 January, 2001

Our access system has been evolving. There is continued value in resolving disputes through negotiation and suasion. However, we believe the access system is now in need of more clarity in its rules, fairness in its process, consistency in its application, rigour in its analysis, and predictability in its outcomes. An ombudsman model, with the changes we are recommending, could certainly achieve most of these features.

In the final analysis we believe that the structural model in place in most jurisdictions, a quasi-judicial body with order-making powers combined with a strong mediation function, would best achieve this. In our view, it would be the model most conducive to achieving consistent compliance and a robust culture of access. We encourage government to give serious consideration to moving to such a model in the medium-term.

We recognize that the Information Commissioner is just one of a group of federal ombudsmen who operate under legislation which gives them similar powers to investigate and report by way of recommendation. It may, therefore, be appropriate to examine the adequacy of the ombudsman model in access to information as part of a more comprehensive review of these other pieces of legislation as well. In particular, the impact on the powers of the Privacy Commissioner would have to be studied carefully in the context of the interrelationship between the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*.

**6-25 The Task Force encourages the government to consider moving to an order-making model for the Information Commissioner in the medium-term.**

## Conclusion

The Task Force believes that the Act should explicitly provide the Information Commissioner with a more extensive range of responsibilities and tools. Investigating complaints is just one way to ensure compliance with the *Access to Information Act*. Procedural safeguards, to ensure that formal investigations are impeccably fair and perceived as such by all involved, will reflect well on the access regime and on the Office of the Commissioner.

The current lack of trust, and the significant differences of perception between the Office of the Information Commissioner and government officials, are mostly reflective of a lack of communication. There is, in our view, room for much more contact that would enhance mutual understanding about the functioning of the investigation process and of the application of the Act, without in any way compromising the independence of the Commissioner or the perception of his impartiality to the public.



Taken together, our recommendations should help to ensure that the purposes of the Act are achieved. They should also help foster organizational learning, a collaborative, mutually respectful relationship between government institutions and the Office of the Information Commissioner, and the promotion of the value of access to information. Both the government institutions and the Information Commissioner will have to work at this.

We recognize that some of our recommendations may require that the Information Commissioner and institutions be given additional resources. These increased costs are not large and they should be at least partly offset by a more efficient independent review process, and a better functioning access system.

Maximize opportunities to build trust – minimize those that destroy trust.

Rick Snell, Australia

<sup>1</sup> As of writing this report, there were 29 proceedings before the Federal Court in which 7 distinct procedural issues were being litigated.

<sup>2</sup> This is not currently the case. It is the policy of the Office of the Commissioner that each proposal for settlement be reviewed by the Commissioner. As well, many Coordinators do not have the final authority to agree to a final settlement.

<sup>3</sup> Barbara McIsaac, *The Information Commissioner Investigative Powers and Procedures*, Research Report 28, pp. 28-29.

<sup>4</sup> British Columbia: [www.oipc.bc.org](http://www.oipc.bc.org); Ontario: [www.ipc.on.ca](http://www.ipc.on.ca)

<sup>5</sup> *Supra*, note 3, p. 46.

<sup>6</sup> However, some examples provided by Access Coordinators are clearly too deficient in details to be helpful for an institution preparing for an investigation. For example, one notice of complaint read as follows: "Mr. X is complaining about the response received from your Department."

<sup>7</sup> Subpoenas have been served on Deputy Ministers in cases where an undertaking had been given that late requests were to be processed by a certain date but the deadline was not met.

<sup>8</sup> The Information Commissioner notes in his 2000-2001 Annual Report that the significant increase in subpoenas issued that year was largely due to the position taken by the Crown that, with respect to records in Ministers' offices, witnesses would not produce documents or testify voluntarily.

<sup>9</sup> The Information Commissioner, the Privacy Commissioner and the Official Languages Commissioner.



## Chapter 7 – The Way to a Better Access Process

Effective access to government information depends on having the right people in place, backed by appropriate systems, structures, policies and support. This chapter will focus on the administration of the access to information regime. More specifically, we will consider what human resources, tools and systems are needed to make the access process work better, and to make it more open.

### Facilitating Access for Canadians

#### Helping Canadians to Access Information

Technology can be used to assist Canadians in exercising their right of access under the *Access to Information Act*, or to access information through other methods.

The goal of the government's Government-On-Line initiative is to have all major services available to Canadians electronically by 2004. Since Access to Information is a service to Canadians, we are pleased that there is an obvious, easily located link to *Info Source*, the inventory of government information holdings, on the federal government's main Web site (the Canada site at [www.canada.gc.ca](http://www.canada.gc.ca)). However, few Web sites of individual institutions provide easily retrievable and understandable information on their organization, functions and responsibilities and the kinds of records they hold, or have easily understandable instructions on how users can identify records and submit a request to that institution. This should be remedied.

Most of the suggestions for improving the ATI process involved either human factors or technological solutions.

Report on Consultations  
to Review the  
Access to Information Act  
and its Implementation



Industry Canada provides an easily identifiable link to an ATIP page in two steps from their home page.

#### 7-1 The Task Force recommends that:

- the Government of Canada Web site, and those of individual government institutions, include easily retrievable information on submitting requests under the *Access to Information Act*, and on the organization and responsibilities of those institutions; and
- this information include descriptions of their programs and functions, the types of records they hold and how their records can be effectively identified.

Understandably, many requesters do not know how government is organized, or what type of information is held or published by which institution. Section 5 of the Act requires that such information about government institutions be published periodically. *Info Source* is intended to be that publication. The purpose of this inventory of the information holdings of the government institutions subject to the Act is to help users determine



Regularly reviewing and updating an institution's entry in *Info Source* to ensure that the organization and content are up to date and useful.

which institution is likely to have the information they are seeking. However, members of the public find both the terminology used in *Info Source*, and the organization of the information it contains, difficult to understand. The usefulness of *Info Source* would be significantly enhanced if the existing on-line version<sup>1</sup> was more user-friendly, with links to and from the access to information areas of the Web sites of individual institutions. It should also provide clear links to other sites and publications with information about the government, such as the *Sources of Federal Government Information*, and the *Directory of Federal Government Enquiry Points*.

This kind of revamping would require close collaboration among officials in the communications, access to information and information management areas in each institution, and within the Treasury Board Secretariat, to ensure proper integration with each institution's Web site and with other publications.

**7-2 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat take steps, in conjunction with institutions across government, to make both the hard-copy and Web-based versions of *Info Source* more user-friendly.**

### Facilitating the Openness of the Access Process

A large percentage of requests made under the *Access to Information Act* are unique; however a significant percentage are similar, or identical to, other requests that have been or will be made. Normally, information that has been released in response to an access to information request is available to any subsequent requester, without a formal request under the Act being required. Information on requests made, and on the records released, could be provided in three ways: through CAIR (the Co-ordination of Access to Information Request system, which lists the requests made under the Act); through summaries of released documents; or through actual copies of released documents.

The Treasury Board Secretariat, in conjunction with Public Works and Government Services Canada, currently manages the CAIR system to capture information on access requests made across the government. However, because many institutions are not contributing to CAIR on a regular basis, the current database is incomplete, and of limited value to the public or for consultations between institutions. The Treasury Board Secretariat should ensure that all institutions have the capacity to upload information from their own request tracking systems to CAIR automatically, and provide incentives for them to do so. A public Web site containing a searchable list of completed access requests would inform users about information that has been previously requested, allow for more extensive research on the use of the Act, and show Canadians how the Act is working.



Government institutions should post on their Web sites summaries of the information they have released that may be of wider interest, as some have started to do. An indicator of wider interest would be multiple requests for the same or similar information. Copies of the documents can then be made readily available on an informal basis to subsequent requesters. Alternatively, the Task Force encourages the creation of “electronic reading rooms” to fulfil this function as technology evolves. Similar to the American E-FOIA requirement to post documents or links to information for which there have been multiple FOIA requests, this would allow individuals to browse the results of access requests over time.



The Department of National Defence posts a listing of responses to ATI requests which may be of interest to others on their web site.

**7-3 The Task Force recommends that the Co-ordination of Access to Information Request system (CAIR) be redesigned to make it more user-friendly, and that its component containing information on completed requests across government be made available to the public on a government Web site.**

**7-4 The Task Force recommends that government institutions be encouraged to post summaries of the information they have released which may be of interest to others, in addition to depositing a hard copy of the documents in their reading rooms.**

### **Facilitating Electronic Request Processing**

The Task Force is of the view that the government should develop the ability to process requests electronically, and do so as soon as possible. The United States has legislated a move toward electronic access, and the government could borrow from, and build on, its experience. At present, there are several barriers to receiving and processing requests electronically, including:

- the requirement to verify the requester’s status as either a Canadian citizen, permanent resident or someone physically present in Canada;
- the lack in many institutions of a facility for electronic fee payment;
- the lack of electronic records management systems within many institutions;
- the inadequacy of present scanning technology in processing large volumes of records;
- a lack of government-wide standards and software compatibility; and
- issues related to sending third-party notices electronically.

There are fewer barriers with respect to electronic responses. We have noted that some institutions are testing imaging technology, software for the electronic severing of documents, and the practice of providing electronic records to the requester via CD, where files are too large for efficient

e-mail transmission. Institutions should share their success stories in this area. As noted in Chapter 2, acceptance of our recommendation to remove the requirement that a requester be a Canadian citizen, permanent resident or physically present in Canada, would remove one of the current barriers to the electronic processing of requests.

The ability to conduct effective electronic searches for records relevant to a request is dependent upon having a reliable electronic documents management system that provides assurance that all existing versions of all records have been found, and that the integrity of the resulting records is protected. Current difficulties relating to the electronic storage of highly sensitive records, and the need for separate, protected servers also pose barriers to improved electronic processing.

Information gathered from other jurisdictions indicates that, at this time, no jurisdiction has a widespread capacity to process electronic applications, accept electronic payments, or respond to requesters by e-mail. Furthermore, except in Ireland, there are no standard government-wide information technology systems to track and manage access requests. Despite this current lack of capacity, every jurisdiction we consulted agreed that being able to receive and respond to requests electronically is a desirable goal.

**7-5 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat investigate ways to encourage initiatives that support electronic processing of requests.**

## **Resourcing the Access Program**

### **Central Resourcing**

The expanded mandate of the Information Commissioner, recommended in Chapter 6, would require more resources for that Office. We also believe that the access to information system cannot function properly without adequate resourcing of the central policy and legal advice areas located in the Treasury Board Secretariat and the Department of Justice. In recent years, however, these central bodies have had a reduction in resources. We believe that this lack of resourcing has had a direct negative effect on the access program government-wide.

In order to implement our recommendations and improve the access to information system for Canadians, the government will have to allocate more resources throughout the system. Some of the resources will be short-term, for implementation; however additional resources will be required to support the system on an ongoing basis.

**7-6 The Task Force recommends that the government allocate increased resources to:**

- the central policy and legal advice areas of the Treasury Board Secretariat and the Department of Justice;
- the Office of the Information Commissioner; and
- the access units of institutions.

### **Resourcing of Individual Institutions**

Effective resourcing of the access program has been difficult for some institutions. From the start, departments have been asked to absorb the costs of access into their existing budgets. The steadily increasing cost of ATI over the last few years has led to a perception among senior management that they have to “steal” from other programs in order to fund an insatiable demand for access. This has led to some resentment. Adequate resourcing is critical to the effectiveness of the access to information system, both in the access units and in the program units that have to retrieve and review records. However, because departmental resources are limited, hard choices have to be made.

Access to information is here to stay, and the government needs to think about budgeting for it in the same way as it does for regular program delivery to Canadians. In other words, it must explicitly identify and plan for resource requirements (skills, technology, money, etc.), monitor trends, measure performance, and identify efficiencies. Government institutions should also consider the implications for access to information when planning a new program, or making revisions to existing ones. Several departments have significantly improved their performance by considering access as a program like any other.

**7-7 The Task Force recommends that government institutions manage their Access to Information responsibilities in the same way that they manage other programs, and establish resource planning mechanisms, including resource forecasting, performance measurement and system analysis, as part of their operations.**

There are two aspects to planning for ATI workload: meeting normal demand, and responding to unpredictable peaks. With respect to normal demand, the starting point is to establish standards and costing models based on analyses of workload. These analyses would take into account such factors as the number and complexity of requests, the number of informal requests, the number of pages reviewed, and the range of other demands on the access unit (e.g. training activities, providing advice on access issues, consultations with other institutions, etc.). Gathering data to justify resources on the basis of those standards is a must (and we will return to the question of data collection later in our report).

The volume of requests made to an institution can suddenly jump in response to an unforeseen, unpredictable event (such as a plane crash or a diplomatic incident). Responding to peaks in workload will always be a difficult problem for institutions.

Permanently staffing to meet occasional workload peaks is not an option. We believe that creating a centralized pool of qualified ATI staff for temporary deployment across government would not work either. The problems of finding individuals willing to take on such undesirable positions, and of having to prioritize the competing requirements of a number of institutions would make such a scheme impractical. Instead, there is a need to better organize how the government uses contractors from the private sector to deal with peak periods. The government should encourage firms to create pools of qualified individuals with the necessary security clearances, who could be easily hired on contract as necessary to meet unanticipated demands. This would help to ensure that departments are able to obtain qualified temporary staff when they need it, and with a minimum of formality. The Treasury Board Secretariat could play a helpful role in establishing the standard of qualification for consultants and making the process as simple as possible, by working with Public Works and Government Services to establish master standing offer arrangements, for example.

**7-8 The Task Force recommends that:**

- **Treasury Board Secretariat work with institutions to develop resourcing standards and costing models based on workload analyses; and**
- **the government encourage firms to create pools of qualified individuals who could be hired on contract as necessary to meet unanticipated demands, through such means as master standing offer arrangements.**

## **Effective Processing of Requests**

Responsibility for implementing the Act is given to the “head” of each institution covered by the Act, often the Minister, who may delegate responsibility to officers or employees of the institution. The institution must publish the title and address of the officer in the institution who will receive all requests for access to information made under the Act. This officer, usually known as the Access to Information Coordinator, administers the *Access to Information Act* on a day-to-day basis and normally plays a similar role in relation to the *Privacy Act*. Except in the smaller institutions, Access to Information Coordinators are supported by a unit (of up to 50 or more employees in large organizations, such as the Department of National Defence or the Canada Customs and Revenue



Agency). In smaller institutions, the role of Access Coordinator may be only a small part of one officer's overall responsibilities (e.g. at Farm Credit Canada).

### Access Officials

Access to Information Coordinators and their staffs are at the heart of the Canadian access regime and are crucial to the effective processing of requests. The 1986 Parliamentary Committee described them as the prime movers in the implementation of the Act. In managing the ATI process, they perform many functions: consulting with program managers, other countries, institutions, provinces or third parties to identify and assess the sensitivity of relevant records; communicating and negotiating with requesters; conducting reviews of records in order to decide or recommend what records or parts of records should be disclosed or withheld; determining what fee, if any, should be charged; and explaining the institution's position to the Information Commissioner or his investigator during complaint investigations. In addition, they brief senior executives on access issues, provide advice on good practices, promote awareness of access, provide training, and make recommendations to management on improving the performance of their institutions.

This challenging, multi-faceted role is often stressful. It requires in-depth knowledge of the institution and of access-related issues, a range of skills and great resiliency. The Task Force met regularly with access officials to better understand the practical challenges they face, and possible solutions. Overall, we were impressed by their commitment to the principles of the Act, their honesty and fairness in assessing the difficulties in the system, and their willingness to help find solutions.

While Coordinators work in widely different circumstances and institutions, they all manage the process of receiving and processing requests.<sup>2</sup> Some Coordinators have been delegated all of the authority of the head of the institution to apply extensions to time limits, assess fees, and apply the exemptions contained in the Act to deny access to requested information. In other institutions, the delegation of authority is divided among two or more positions, possibly at different levels of seniority within the institution. In some other institutions, the authority for making final decisions on access has been reserved to senior management, or even to the Deputy Head.

In whatever way the responsibilities under the Act have been delegated, Coordinators have a 'challenge' role to perform when they are consulting with program areas, or outside their institution on particular information and its sensitivity. To do this, they must ensure that all parties understand both the premise of release and the protections contained in the Act, and that everyone in their institution who is involved in making the decision understands the principles of the proper exercise of discretion.

Access Coordinators are the lynchpin of the access to information system.

John Reid  
Information Commissioner of  
Canada, Remarks to Conference  
on Access to Information Reform  
May 1, 2001

Good officers will get back quickly to a requester, explain what they are doing, how much time it will take and attempt to help the requester zero in on the records they are really seeking.

Task Force Roundtable  
with members of the Canadian  
Association of Journalists  
May 27, 2001

[S]ome ATIA officers routinely prepare impact statements that alert senior officials and communications staff to the anticipated consequences of disclosing information [ ] If it had no impact on the processing of ATIA requests, this kind of tracking might not be objectionable.

Alasdair Roberts

*Is there a double standard on access to information?*

*Policy Options*

May-June 2002



Alerting the communications unit to requests that will require their attention early in the process so that the communications requirements can be dealt with while the request is being processed.

## Making Decisions in Response to Requests

Decisions on ATI need to be made quickly and accurately. In order to ensure the quality and efficiency of the institution's decisions, Access Coordinators work closely with officials in the program areas of their institutions. They depend on these officials to identify the relevant records and help them assess the sensitivity of the information and the proper application of the exemptions, all within the time-frames set out in the Act.

Coordinators also ensure that the communications units of their institutions are aware of any communications requirements, and that they are addressed in a timely way *while* the request is being processed. (It should be understood that the release of information should not be delayed if communications concerns have not been met).

Coordinators, or other officials with delegated authority, are administrative decision-makers when they decide on a right conferred by the Act, so in addition to being made in accordance with the Act, their decision has to be made fairly and without bias. Neither decisions on disclosure nor decisions on the timing of disclosure may be influenced by the identity or profession of the requester, any previous interactions with the requester, or the intended or potential use of the information.<sup>3</sup> This does not mean that Coordinators need to be structurally independent from the institution. They can, and should, consult others in the institution before reaching their decision. However the delegation of authority is structured or whatever decision making process is used, the decision is always made on behalf of the head of the institution.

With the quick responses required under ATI in order to respect the strict statutory deadlines, it is clearly better to have as few levels of approval as possible required for any decision. While there is nothing wrong in having senior managers involved in decision making on access requests, the unfortunate consequence is the additional time usually required to obtain that approval. The effectiveness of the access process in each institution is dependent on decisions being made by the right person at the right level, and in most cases that level is the Access Coordinator, after consulting with the program area manager.

The appropriate delegation of authority is key to a well-functioning access system. While the extent and nature of delegation may vary from institution to institution, in general we believe that the authority to *disclose* records should be delegated as far down the departmental system of authority as possible, even to program area officials responsible for the records. Decisions to *withhold* records, and the authority to apply exemptions, may be more appropriately located in the ATI unit, since whoever makes that decision will have to defend the institution's decision in any investigation.

Effective delegation of authority and responsibility, however, requires trust. With this in mind, we encourage Deputy Heads to recognize the crucial role of the Access Coordinator, and take a direct interest in their selection to ensure that they have the required knowledge, judgment and skills to manage delegated authority effectively. In addition, Deputy Heads must be aware of their responsibility to be available to Coordinators when needed.

Several institutions have audited and successfully re-engineered their access process, including their delegation of authority and their decision-making process. As a result, these institutions have significantly improved their performance under the Act, both in terms of timeliness and in terms of quality of decisions.



Giving authority to disclose information to as many departmental officials as possible, including in program areas and in regional offices.

**7-9 The Task Force recommends that every institution examine their decision-making process for factors affecting timeliness and quality, including their delegation of authority under the Act, to ensure that as few approvals as possible are required, and that responsibilities are delegated as far down the organization as possible.**

## Supporting Access Officials

### Roles and Responsibilities

In the course of our work we noted that the role of access officials, though generally recognized as important, is not sufficiently well understood, supported or valued, either within or outside the public service.

We believe there are several steps the Treasury Board Secretariat should take, in conjunction with individual government institutions, to strengthen the role of access officials and help make the public service and general public better understand that role and its strategic nature. These steps could include:

- taking advantage of opportunities (such as Info Source, departmental Web sites and internal government policies and guidelines) to describe the range of roles, duties and delegated responsibilities of Access Coordinators;
- encouraging senior management to invite access officials to regularly take part in meetings to report on ATI issues (referred to in Chapter 10); and
- ensuring that senior management are aware of the the obligations of their Deputy Head under the Act, and the role of access units in supporting him in that role.

Overwhelmingly, access officials rejected the idea that they should report to a single institution such as the Treasury Board Secretariat. They strongly believe that their effectiveness in advising, influencing and educating is dependent on their status as trusted employees of the institution in which they work.



Access Coordinators taking the initiative to introduce themselves to new managers in their institution.

Access officials also forcefully rejected the idea of a specific code of conduct for themselves. In their view, the duty to respect the access law is binding on all public servants, and any code of conduct should therefore apply to the public service as a whole. We agree. There is a need to clarify the roles and responsibilities of heads of institutions, Deputy Heads, program managers and other employees in meeting the statutory obligations under the Act.

**7-10 The Task Force recommends that the role, duties and responsibilities of Access to Information Coordinators be described in more detail in the *Access to Information Policy and Guidelines*, in the access policies of individual government institutions, and in information about the access process provided to the general public.**

**7-11 The Task Force also recommends that the *Access to Information Policy and Guidelines* articulate the roles and responsibilities of heads of institutions, Deputy Heads, program managers and other employees in meeting their statutory obligations under the Act.**



Regular reporting to senior management by Access Coordinators, and regular inclusion of Access Coordinators in senior management committee meetings.

The government's *Access to Information Guidelines* currently recommend that the Coordinator be no more than two reporting levels from the Deputy Head. We believe that this is appropriate in order to facilitate two-way communication between the Deputy Head and the Coordinator. However, this is not currently the case in many institutions, and indeed may not always be appropriate. What is critical is that the Coordinator have access to the Deputy Head and senior management when needed, just as internal auditors do. This should be formalized in the *Access to Information Policy*, and in the policies of individual institutions.

In a number of very frank discussions with the Task Force, Coordinators talked about the stress involved in dealing with sensitive files and difficult requests. Coordinators need to be able to count on the support of their Deputy Heads in delicate situations, or to report abuses under the Act, should they encounter any. Deputy Heads, in turn, must be made clearly aware of their responsibility to support their Coordinators and to ensure that their support of the Coordinator is communicated throughout the institution.

**7-12 The Task Force recommends that the *Access to Information Policy* require that Coordinators have ready access to the Deputy Head and senior management of their institution.**



Access officials need recourse mechanisms available to them should they be asked to endorse the application of an unjustified exemption, or to improperly delay the release of information. We found that there are several such mechanisms that should provide Access Coordinators with effective support. Assistance is always available from each institution's legal services unit and the central access to information policy area of the Treasury Board Secretariat. In combination with the ethics officer positions recently established in departments, the recently promulgated *Policy on the Internal Disclosure of Information Concerning Wrongdoing in the Workplace* (the whistleblowing policy) allows employees to bring forward information concerning wrongdoing, and to ensure that they are treated fairly and protected from reprisal. Finally, the Office of the Information Commissioner is ready to provide advice and assistance, and has done so in the past. Coordinators agreed that these avenues are more than sufficient to guard the integrity of their role.

### **Access to Expertise and Advice**

A recurring theme in our consultations with access officials and requesters was the need for Treasury Board Secretariat to play a stronger leadership role by:

- acting as a clearinghouse for gathering and disseminating best practices in the administration and operation of the Act across government, and encouraging departments to share and adopt best practices;
- increasing its capacity to act as a source of advice and guidance on problematic issues, such as difficult investigations, onerous requests or possible non-compliance with the legislation;
- continuing the practice of issuing ongoing guidelines and interpretation information (this is currently done through Implementation Reports); and
- taking the initiative to create better linkages among its access policy unit, the unit responsible in the Department of Justice for legal advice on ATI, and the broader access community in the government.

Access Coordinators need legal advice on the application of the Act from the Legal Services Units of their institution (DLSU) and from the Information Law and Privacy unit in the Department of Justice, however expertise in the Act is uneven across DLSUs. Those institutions that have a great deal of experience with requests, and possibly with court cases, tend to have good, solid expertise on ATI in their DLSU. In other institutions, the expertise in ATI is lacking, or the responsibility to provide such advice is given to the most junior lawyer in the unit, without adequate training or support. There was a widely reported view that the Department of Justice should enhance its capacity to provide advice to the access community through legal information sessions.

**7-13** The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat expand its capacity as the central source of expertise within the government on the operation and administration of the Act, and provide more active support to government institutions, by, for example, providing more advice and guidance to departments on implementation issues, and by gathering and disseminating best practices.

**7-14** The Task Force recommends that the Department of Justice enhance its capacity to provide expertise in, and advice on, issues of access to information law to government institutions, as well as to the access community, through the Departmental Legal Services Units and through such avenues as information sessions for access officials.

### **Training for Access to Information Officials**

There is universal recognition that officials responsible for implementation of the Act need high-quality training. While requesters have commented on the uneven skills of access officials, access officials themselves have pointed to the expanded skill set now required for the job. In addition to knowing the organization, programs and culture of their institution, they must have an in-depth understanding of the Act, the regulations, the jurisprudence, policies and processes. They must also have skills in communication, negotiation, problem solving, information management and time management. We support a standard training course in access to information for new analysts, as well as basic training in the other skills required for the job.

Treasury Board Secretariat has made considerable efforts recently to rebuild effective training in ATI. We believe it should play an even stronger leadership role in the area of access to information training by continuing the existing training programs, and by:

- sponsoring the development of a comprehensive common training syllabus for Access to Information Coordinators and their staff;
- making parts of the common syllabus compulsory for different levels of access officials to ensure a high level of competence across government; and
- introducing the use of networks of ATI officials to provide opportunities to share best practices and lessons learned, so as to identify and resolve common issues, and use technology as a tool to support collective learning and networking.

We are pleased that educational institutions such as the University of Alberta are developing programs on access to information/freedom of information, and that this topic is being incorporated into public administration programs at institutions like the University of Victoria. Such programs provide a variety of training opportunities for current public servants, as well as a recruitment ground for future access officials. We

believe these types of courses should be encouraged at other educational institutions, and that Treasury Board Secretariat should offer to work with them to develop a full curriculum. Current or aspiring public servants should be encouraged to take advantage of formal access training courses as part of their professional development.

The increased use of electronic systems to create, file and retrieve records has made the access process more technically complex. This complexity has highlighted the need for Access Coordinators and their staffs at all levels to be equipped with the information technology knowledge and skills to operate effectively in an advanced electronic environment.

#### **7-15 The Task Force recommends that:**

- **Treasury Board Secretariat take the lead in developing enhanced training and learning opportunities for access to information officials;**
- **access officials be required to complete the parts of the training appropriate to their level of responsibility;**
- **information technology training be included in the compulsory training for access officials;**
- **Treasury Board Secretariat support training in access to information by educational institutions across Canada; and**
- **access officials be provided with regular opportunities, through learning networks, to share information and best practices with their counterparts in other institutions.**

### **Careers in Access**

Dedicated, qualified, motivated access professionals are crucial to the effective provision of access to information. Attracting and retaining skilled staff is now a significant challenge for ATI units as the demand for qualified employees far exceeds the supply. This situation will worsen as experienced access officials retire, move to other positions, or leave the public service. This has unfortunately led to a practice of access units “poaching” staff from each other, and the overuse of contractors in some departments. While the use of contractors is appropriate when needed to meet unplanned demand or temporary staffing shortages, it cannot be a long-term strategy or a viable approach to the day-to-day delivery of the access program.

Recruitment, retention and succession planning are now an urgent necessity, and must be addressed on a government-wide basis. Among the successful measures that some institutions are using to bring people into the access community is the creation of developmental positions, or internships, in access units. Through such positions they recruit staff to the access unit from other parts of the institution or from outside the public service, applying a philosophy of “growing our own” through on-the-job staff development.

The issues of recruitment and retention of experienced staff must be addressed government-wide because there is a general difficulty finding and attracting qualified personnel.

Summary of General Consultation  
with Government Institutions



Giving employees from throughout the institution rotational assignments in the ATI unit.

There are several initiatives that could help make working in ATI an attractive career choice:

- enhancing career mobility by classifying access officials within a broader grouping of professionals with related skills and impact (for example, in some institutions, access units are located with the compliance and rights-based processes, while in others they are with strategic areas such as planning, communications or executive services, or with information management officials);
- standardizing statements of qualifications for ATIP Coordinator positions, as well as for other access staff positions, along with suggested tools to assess the qualifications; and
- reviewing classification standards within the access to information community, examining and rationalizing the levels of Access to Information Coordinator, analyst and staff positions across the government.

**7-16 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat:**

- consider including access to information positions in classification groupings with other related disciplines;
- assess the appropriateness of classification levels of ATI positions across the government; and
- develop standardized statements of qualifications for ATI positions, along with tools to help institutions determine the qualifications needed for particular positions.

## Tools

Better use of current and emerging information technology could greatly improve the efficiency of the access process. Some departments have made progress in using software (such as ATIPflow) to track requests, using scanning hardware and software to convert paper documents into digital form, using e-mail for receipt of requests, and using the Internet to post summaries of responses to requests. This progress has, however, been uneven.

Some institutions do not yet use automated tracking systems. This means that their systems for keeping track of access requests are less efficient, and that their requests are excluded from the government-wide CAIR electronic database. This in turn hinders their involvement in interdepartmental consultations, and excludes their data from the government-wide aggregate of statistics on access requests (which earlier in this chapter we suggested be made public).

**7-17 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat encourage the use of, and consider providing smaller institutions with, request-tracking software.**



## Conclusion

Access officials need broader support and recognition from within their institutions, as well as from the government's policy and legal advice centres. Expanded training, updated tools and effective resourcing could produce significant improvements throughout the system.

Technology could help increase public awareness of the Act, as well as facilitate its use by a growing number of Canadians.

While these changes will require some additional resources, they will be a worthwhile investment in the relationship between Canadians and their government.

---

<sup>1</sup> The on-line version of *Info Source* may be found at: <http://infosource.gc.ca>

<sup>2</sup> In some institutions, the position of Coordinator is held by a senior official who fulfils that role as a portion of his or her duties. These Coordinators are often known as "titular Coordinators", as they do not perform the day-to-day functions of a Coordinator, although they may hold the delegated authority to make decisions on access. In institutions with titular Coordinators there is also a "functional Coordinator" who is responsible for the day-to-day functions of the access unit, and for providing expertise to management and the institution, although he or she does not have decision-making authority. In many institutions, the titular Coordinator and the functional Coordinator are the same person. When we use the term "Coordinators" we are generally referring to those people with responsibility for the day-to-day functions of the access unit.

<sup>3</sup> In a recently published article ("Is there a double standard on access to information?"; *Policy Options*; May-June 2002), Professor Alasdair Roberts describes a study of 2,120 requests handled by Human Resources Development Canada in 1999-2001 and suggests that there is a pattern that requests of media and political parties take longer to process. Although it is difficult to draw conclusions from a small sample of requests from one institution, such a finding serves to emphasize that, while there is nothing inherently wrong with ensuring that senior management and communications units are informed about the impending disclosure of information that could raise questions for the institution, such activities should not be allowed to add to the time taken to respond to the request. The identity or profession of the requester should not affect either the timing of the response or the content of the information released.



## Chapter 8 – Meeting the Information Needs of Canadians Outside the Access to Information Act

Canadians will continue to want more and more information about how government works, as well as more involvement in government policy and decision-making. This is good news since democracies are better served when citizens are informed, interested and engaged in public life. However, the *Access to Information Act* cannot meet all of these needs for information, nor was it intended to.

As Section 2 of the Act makes clear, the Act:

...is intended to complement and not replace existing procedures for access to government information and is not intended to limit in any way access to the type of government information that is normally available to the general public.

This provision is central to the Act's vision of access to information.

In the future, the needs of our "information smart" society will increasingly pressure government to put as much information as possible in the public domain, through a variety of channels.

Of course there will still be a need for a legislated right of access in order to provide Canadians with information where the public interest in disclosure and protection must be balanced. But looking at the provision of information to Canadians in its broadest context, we recognize that the formal access procedures set out in the Act have some inherent limitations:

- first, they are time-consuming and require a lot of resources;
- second, they are generally not an effective way of providing information in an understandable context; many requesters may be better served by accessing the information on government Web sites, where the information can be displayed for easy access, provided in a context, and organized with links to related material; and
- third, the ATI process is rarely effective for research purposes that require "systematic access to groupings of government records as a coherent, intricately related and frequently indivisible body of documents."<sup>1</sup>

In our consultations, participants unanimously agreed that more government information should be routinely released through channels outside the Act.

[T]he government has some responsibility to ensure that the citizenry and the population have access to this information required for optimal learning and governing. This is all the more important since the state is the largest repository of information in society and often the only source of some unique data of great relevance for understanding our contemporary social and natural environment, and therefore needed for meaningful political participation by the citizenry.

Luc Julliet, Gilles Paquet  
Research Report 1

While the Act has served well in enshrining the right to know, it has also come to express a single-request, often confrontational approach to providing information – an approach which is too slow and cumbersome for an information society.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

We believe there should be several elements of a comprehensive strategy for the provision of government information in addition to the *Access to Information Act* process: proactive dissemination, passive dissemination through virtual reading rooms and libraries, informal release, and special disclosure mechanisms for research and bulk review of classified records.

**8-1 The Task Force recommends that all of the ways that information can be provided to the public (including access under the Act) should be considered during the design and implementation phases of any new program or activity of the government.**



Consulting the access to information unit for advice on the ways that information from a new program or activity can be provided to the public.

One approach ... is to devise and rigorously implement a government-wide system for routine disclosure of information without access requests having to be made. A principled argument for doing this, of course, is that it promotes openness and accountability. But it can also be an effective response to the scarcity of resources and the ensuing delays experienced in many jurisdictions, since it would obviate resort to the potentially costly and time-consuming processes inherent in any modern access law.

David Loukidelis,  
British Columbia Information  
and Privacy Commissioner  
FOIP 2000 Conference –  
Edmonton, Alberta; May 29, 2000

In Chapter 7, we discussed how technology can be better used to help Canadians exercise their rights under the Act. We believe that providing access to government information in other ways is an important service to Canadians that should be better integrated into the Government-on-Line (GOL) initiative, which is developing systems for providing government services to Canadians electronically. Canada has recently been praised as an international leader in this area, and the government should take advantage of this achievement to enhance its methods for providing information to Canadians.

In the previous chapter, we recommended improvements to the information on the Government of Canada Web site about making requests under the Act. We also believe that the site should provide clearer directions for the public on the variety of ways for accessing information held by government institutions.

**8-2 The Task Force recommends that the Government of Canada Web site provide an explanation of the different ways that government information can be accessed.**

## Proactive Dissemination

A lot of government information of interest and concern to Canadians – such as information relating to health, jobs, taxes and consumer interests – is made public through news releases, government Web sites, formal publication programs and other means. Departments could do more to identify the kinds of information that are of interest to the public by regularly and systematically analyzing requests made to them under the *Access to Information Act*, as well as by looking closely at informal requests for information, and at comments and questions received through their Web sites and in correspondence. Once identified, this information could be regularly provided in the normal course of business.



Proactive dissemination gives the public the best general access to information. While it is best used for information where there is a broad, continuing public interest and the information is not considered to be sensitive, it also requires significant time and resources. The information distributed must comply with government standards for posting material, the rules for publishing government information, and the provisions of the *Official Languages Act*. To try to distribute the large volume of information held by the government proactively would therefore not be possible, or indeed, useful.

Formal publication is intended to make government information available to the widest possible audience. The National Library's list of publications and the Depository Services Program run by Public Works and Government Services Canada ensure that government publications are available wherever there is a library.

We recognize that not all government information can be distributed by the government directly; the cost would be prohibitive. That is why a number of private enterprises collect, organize and resell information from all levels of government that would not otherwise be generally distributed to the public.

Partnering with the private sector allows government-held information to be made more widely available to Canadians than would otherwise be the case. We believe that this approach should not be used to replace publication by a government institution where there is a need to inform the general public; however, it may be highly appropriate for those categories of government information for which there is a limited, but identifiable, market (e.g. scientific and technical research papers). The government role in these partnerships should be to ensure that the information is sufficiently widely available to interested Canadians and that issues such as pricing, accessible format and official languages are addressed.

**8-3 The Task Force recommends that government institutions more systematically identify information that is of interest to the public and develop the means to disseminate it proactively. These means should include regular publication, and the use of Web sites, or special arrangements or partnerships with the private sector, where appropriate.**

## Passive Dissemination – Libraries and Virtual Reading Rooms

Throughout the vast stores of government records, there is some information which is not of interest to the general public, but is of interest to specialized audiences. Institutions should find a method of providing access to that information in an efficient, convenient and realistic manner. Often



Yearly analysis of request subject matter to determine what information could be made available proactively.

Journalists also said that more types of information should be released through more channels. They specifically mentioned the following:

- i. Information concerning the how and why of government policy and planning; the rationales for Bills going through the House
- ii. Information concerning the options being weighed by government before a decision is taken or policy implemented
- iii. Discussion papers and background material; policy papers.

Paul Attallah, Heather Pyman  
Research Report 8



When the Department of the Environment became aware of the growing number of requests for information on the mercury levels in fish, it made fish consumption advisories available on its Web site.



Departments that regularly receive requests for information on new standing offers deposit the information in the departmental library or reading room, rather than treating them as requests under the *Access to Information Act*.

[R]outine extensive disclosure is also meant to ensure social learning and effective governance in the new information society. More than an accountability requirement, it derives from a proper understanding of the value of information as a public good and as an essential resource for the creation of value in the knowledge economy as well as to provide the requisite amount of information for the citizen to perform his governance functions... [A] wide access to government information is also a pre-requisite for better-adapted and more successful public policies.

Luc Juiilet, Gilles Paquet  
Research Report 1

a strategy of passive dissemination is the most appropriate. By this we mean that the title or summary of the record is included in a searchable index or catalogue, which an interested individual may examine in a public location, either in person or on-line. Individuals may then receive copies of those records which are of interest to them without having to make a request under the Act. Technology now allows institutions to post the indices or lists of available records in a “virtual reading room” on their Web site, and to provide access to electronic records on request.

Subsection 71(1) of the Act requires government institutions to provide a facility where the public may inspect manuals used by the institution’s employees. Institutions may have lists of records that have been disclosed under the Act available in the same facility (or on-line).<sup>2</sup> A similar approach can be used for other types of non-sensitive information. For example, departments regularly receive requests for information about new standing offers, and many institutions already use passive dissemination to make that information available by depositing it in the departmental library or reading room.

As with proactive dissemination, analyzing ATI and other information requests can help departments identify material of interest to smaller or more specific groups of users, which would be suitable for passive dissemination through actual or virtual libraries and reading rooms. Ideally, users would have the tools available to identify the information they want to consult on a Web site, or in a library. We recognize that issues relating to publication in both official languages would have to be resolved for this approach to have a widespread application.

**8-4 The Task Force recommends that, where there is an identified need or interest, and where the information is not sensitive, government institutions make as much information as possible available to the public either in hard copy or electronically.**

## Informal Release

The public should have easy access to any material which presents a low risk of containing sensitive information requiring protection under the *Access to Information Act* or the *Privacy Act*. Such information should be routinely and informally released, either by the program staff or by the ATI unit, but public servants need better guidance on what they can disclose. A deterrent to the informal release of information has been public servants’ fear of inappropriately disclosing information. This problem could be resolved if departments established formal protocols authorizing the informal release of information, and identified records appropriate for such release. Such a step would help ease employees’ concerns and encourage a healthy practice of routine disclosure of non-sensitive information to the public.

**8-5 The Task Force recommends that government institutions:**

- routinely release information, without recourse to the Act, whenever the material is low-risk in terms of requiring protection from disclosure; and
- establish protocols for use in identifying information appropriate for informal disclosure.

The proportion of access requests being handled informally has been decreasing, from 5.7% in 1995-96 to 1.9% in 2000-2001. *Access to Information Act*

To fully inform Parliament and Canadians about the ways that information is being provided to the public, a full description of the informal disclosure and proactive and passive dissemination practices of institutions should be included in the institutions' annual access reports to Parliament and on their Web sites.



Health Canada's initiative to make information on adverse drug reactions available on an informal basis.

**8-6 The Task Force recommends that government institutions describe their informal disclosure and proactive and passive dissemination practices in their annual reports to Parliament under the *Access to Information Act* and on their Web sites.****Special Disclosure Mechanisms for Research Purposes**

To help encourage systematic research and scholarship, several government institutions have established mechanisms outside the Act to give researchers more efficient access to coherent and significant blocks of records in specific areas of research interest. Examples include arrangements relating to research on aboriginal land claims at Indian and Northern Affairs Canada; on Canadian foreign policy at the Department of Foreign Affairs and International Trade; on defence policy at the Department of National Defence; on government decisions and Cabinet documents at the Privy Council Office; and on a wide range of subjects in historical documents at the National Archives. These mechanisms usually have conditions attached. They require researchers to have a security clearance, for example, or recognized researcher status, or to sign an agreement not to disclose protected information, such as personal information or confidences of another government. The advantages of this system for researchers are low charges, less cumbersome access procedures, and access to a vast, coherent set of records without having to wait for the government department in question to complete a line-by-line review.

The Access mechanism [is perceived] not as an aid to scholarship, but, because of the time involved, the uncertain outcome, and sometimes the costs involved, as a real deterrent.

Wesley Wark  
Research Report 20

[A]bout 90% of access requests from aboriginal peoples' researchers are now dealt with "informally" under the guidelines set out in "Native Claims Research – Guidelines for Informal Access to Records".

**8-7 The Task Force recommends that, where there is an ongoing, regular demand for access from researchers, government institutions establish processes outside the *Access to Information Act*, building on the examples already established in several departments.**

H. Foster, C. Parker, M. Rankin  
and M. Stevenson  
Research Report 21



As time goes by, the archival record constitutes the government's corporate memory – a memory we inherited, we add to, and pass along to future generations.

Ian Wilson  
National Archivist of Canada,  
*You Must Remember This*  
Presented to a Roundtable Series  
convened by the Institute on  
Governance, March 1999

The Access Act purported to open up material more recent than 30 years but it imposed a series of conditions, including national security and federal-provincial relations. At the time we were told that nothing already opened would be closed, but that assurance proved to be false.

Submission to the Task Force

The Access Act has had the effect of bringing to a complete standstill any systematic process of declassification and release of historic records in the field of security and intelligence.

Wesley Wark  
Research Report 20

## Systematic 30-Year Bulk Review

The Task Force repeatedly heard from stakeholders, particularly historians, that some records relating to Canada's modern history are now more difficult to obtain than before the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* were passed. They identified two factors that contribute to this situation. The first is that some exemptions have no time limit, and are therefore seen as "eternal". The second is that the line-by-line review of records required under the Act takes a lot of time and resources, and thus cannot be done on a large scale. These stakeholders recommended that the "30-year rule" that preceded the Act be reinstated. That rule required that all government records be released 30 years after their creation (unless they fell into one of the categories that did not have to be released). Three submissions from the public recommended that such a "passage of time" clause be incorporated into the Act.

The Task Force agrees that records should not be "eternally" exempted from disclosure, and that a mechanism is needed to trigger the release of records that are no longer sensitive. In examining this issue, however, we concluded that a rule requiring the automatic release of government records after any specific time period would not yield the desired results. For example, some exemptions include criteria for assessing probable harm, which should enable records to be released well before the 30 years is up. In such cases, the insertion of a 30-year rule in the Act might well result in later release than is now the case.

As well, certain other exemptions are designed to protect information that can be sensitive for a much longer period of time. In these situations, the release of the information could still harm national interests or individuals, even after 30 years.

Regardless of how much time has passed, issues relating to national security, defence, international relations, criminal investigations, law enforcement, trade secrets, personal information, information obtained in confidence from other jurisdictions, and statutory prohibitions, must be considered before specific information can be released from these categories. On the other hand, it is in the public interest that an effective mechanism be established to facilitate as much disclosure as possible of older records whose original sensitivity has diminished. The aim would be to encourage broad-based research and the generation of coherent public knowledge. Such a mechanism would take into account that some of the exemptions would have to continue to apply for very long periods of time.



Because of the high volume of historical records involved in research, the cost of page-by-page review would be unsustainable. We therefore believe it is necessary to move to a process of bulk, high-volume review and release of historical records. Decisions on the release of such records should be based on an understanding of both the larger historical context of events and “educated” risk management. This means that departmental experts on that subject would need to be brought into the process of the “high-volume” review. The Department of Foreign Affairs and International Trade uses retired foreign service officers in a similar fashion for ATI requests. Such practices should be considered for the high-volume review of records for declassification. In some circumstances it may be appropriate for researchers to pay the contract costs of such officers brought in to work solely on the declassification of records of interest to the researcher. The review itself would involve an overall assessment of the files in systematic blocks, applying suitable sampling methodologies.<sup>3</sup>

We recognize that information acquired by the government as a result of national or international co-operative initiatives may require bilateral or multilateral consultation before it can be released.

At what point should bulk review occur? The choice of a time period for applying such a process is, of course, somewhat arbitrary. Canada could maintain the tradition of the 30-year standard, which would be in line with the U.K. model, or apply the 25-year time period now used in the U.S., and being considered in France. Whatever time period is selected, it will be important to ensure that it is not wrongly interpreted as the minimum time limit for the protection of records.

In our view, the National Archives is best placed to play the lead role across government in developing and adopting processes for the systematic bulk review and release of historical records. This role would include both the records under their care, and the limited number of records over 30 years old that remain with the originating government departments.

Any mechanism for bulk review of records, no matter how efficient, will clearly require more resources than are currently available. We believe the results will be well worth it.

**8-8 The Task Force recommends that the National Archives play the lead role in developing and adopting processes for the systematic bulk review and release of historical records.**



In the U.S. Department of State, retired Foreign Service officers are hired on contract to review records for declassification and for *Freedom of Information Act* purposes. These individuals have the corporate memory necessary to understand the context of the information, and their employment via contract allows for flexibility in the number of resources and subject-matter expertise required at any given time.



The process used by the NATO International Staff for declassifying records appears to work well, as it has resulted in the release of a great number of records.

## Conclusion

The *Access to Information Act* cannot meet all of the information needs of Canadians, nor was it meant to. Government institutions should be encouraged to adopt strategies that promote the maximum disclosure of government-held information outside the Act. Adopting a comprehensive strategy for providing government information to the public, and using the existing strength in electronic communications to deliver more information, as we recommend in this chapter, would increase the amount of useful information available to Canadians. This would enhance their understanding of how the country functions, and the pressure on the Access to Information system would be significantly reduced.

---

<sup>1</sup> Wesley Wark, *The Access to Information Act and the Security and Intelligence Community in Canada*, Research Report 20.

<sup>2</sup> A more detailed discussion of this issue may be found in Chapter 7.

<sup>3</sup> These “sampling methodologies” would mean that, depending on the subject matter of the records, a number of files would be selected from each file category for a detailed review in order to assess the likelihood of the presence of information which should remain classified for a longer period.

## Chapter 9 – Addressing the Information Management Deficit

The government's ability to provide information to Canadians – by whatever means – cannot improve unless its information is properly managed. This means that records must be created, classified and filed for easy retrieval, and reviewed for appropriate disposal or archiving on a timely basis. Good management of information is essential for creating and maintaining reliable records that support good decision making, program and service delivery, accountability, legal processes and the preservation of our national memory.

This point has been reiterated by the Information Commissioner, the National Archivist, numerous participants in our consultations, both public servants and users, and the authors of several of the public submissions we received. Everyone is in agreement, however, that there is a crisis in information management in the federal government, as well as in every jurisdiction we have studied. The reasons for the problem are strikingly similar.

### How did we get here?

We believe that there are several contributing factors:

- as a result of the automated workplace, the amount of information being generated has significantly increased, especially in electronic formats;
- the shift from paper-based to electronic records systems is a significant challenge, and often results in poorer management of paper records, even before a system for managing electronic records has been developed;
- in the 1990s, information management and documentation activities came to be seen as administrative overhead, and were often the first areas to be cut when budgets were reduced;
- with the proliferation of personal computers, individual public servants are expected to manage the information they create or acquire, without this responsibility being clearly communicated to them, or adequate training or support provided; and
- reduction of resources has led to a reduction of central leadership: Treasury Board Secretariat has delegated more responsibilities to departments and agencies, and the Secretariat and the National Archives have drastically reduced government-wide information management monitoring, training and guidance.

The whole scheme of the *Access to Information Act* depends on records being created, properly indexed and filed, readily retrievable, appropriately archived and carefully assessed before destruction to ensure that valuable information is not lost.

Information Commissioner  
Annual Report 1999-2000

These factors have led to a significant deficit in information management in the federal government.

The “information management deficit” in government is seriously hindering the ability of government institutions to provide proper access to the records under their control. In general, paper records are no longer well organized, and an effective approach to the management of electronic records is not yet available. The Canadian Historical Association, the Association of Canadian Archivists, the Canadian Library Association and the Professional Institute of the Public Service of Canada all advocated urgent action in this area – both to improve current access, and to ensure the long-term preservation of, and access to, valuable historical records. Public servants have themselves observed that they lack the support, training, guidance and tools they need if they are to be expected to document their activities properly, and manage the records they create or control.

Some people believe that the adoption of the *Access to Information Act* itself contributed to the decline of information management because it caused public servants to become hesitant to record information. The evidence at this point, however, does not support this view. A study conducted by the National Archives in 2000<sup>1</sup> on a representative sample of records created before and after the Act came into force, found no evidence that the Act had an impact on record creation and management. The study found that other factors, such as those we have already cited, were more likely to have had a significant impact. A study conducted by the Information Commissioner of Ireland in 2001 came to much the same conclusion. Since several of the factors which have contributed to the decline in records management have occurred almost simultaneously, it would be difficult to prove conclusively that the Act either has or has not had a significant impact on the decline of records management over the last twenty years. Nervous public servants have probably thought about access when they decided not to write something down, but more often the issue may have been a lack of training in the principles of information management or even in the practical aspects of proper records management in an electronic environment.

### **An Information Management Strategy**

Information management in the federal government is currently governed by several information laws and policies. These include the *National Archives of Canada Act*, the *National Library Act*, the *Access to Information Act*, the *Privacy Act*, the Policy on the Management of Government Information Holdings, the Government Security Policy, and the Government Communications Policy, as well as the policies on access to information and privacy and data protection. For the most part, public servants are not aware of these laws and policies, which are the responsibility of different institutions.

Problems in information management exist now and always have. From this study, it does not seem that the promulgation of the ATIA in 1983 had an impact on the way records were created and managed.

National Archives of Canada  
Research Report 9



The Treasury Board Secretariat and the National Archives are already working together on solutions to several information management issues. The joint Treasury Board/National Archives report, *Information Management in the Government of Canada, a Situation Analysis* (June 2000), made extensive recommendations for revamping and strengthening the government's records management regime. The revised *Management of Government Information Policy* will soon be completed, and an "Information Management Framework"<sup>2</sup> has recently been issued to provide comprehensive guidance to public servants in managing information. There is also recognition of the need to rebuild a community of information management experts in government.

Clearly these are all steps in the right direction. However the government still lacks a government-wide strategy of policies, standards, practices, systems and people to support information management in the coming years. We believe that such a coherent, government-wide approach to the challenge of information management is urgently required to provide direction and co-ordination among the institutions with primary information management responsibilities, including the National Archives, the Treasury Board Secretariat, and the National Library. It should also establish effective mechanisms for these agencies' collaboration to ensure that information management issues are handled comprehensively.

An integrated information management strategy will, of necessity, focus primarily on building for the future world of electronic record-keeping. However, we believe that immediate short-term action is also needed to address the effects of the information management deficit of the last decade. For example, partnerships between the National Archives and individual government institutions could help institutions bring the basic management of government information (including e-mail) to an acceptable level. A great help to public servants – who must now function as their own electronic file clerks – could be the development and implementation of schemes linking each institution's records classification structure to its business processes (as opposed to the records classification structure based on subject which is now used). Similar partnerships between institutions and the National Library could assist institutions in ensuring the preservation and accessibility of their publications (including Web site postings) for the future, through mechanisms such as the Depository Services Program. These kinds of efforts will assist government institutions to better manage their existing records, and to effect the transition from paper to electronic records.

Information is an integral part of government business delivery and cornerstone of government accountability. It must be managed as a strategic business resource from the earliest point in the business planning cycle through solution development, implementation, day-to-day business operations and assessments.

*Framework for the Management of Information in the Government of Canada,*  
Treasury Board Secretariat, 2002

If information is not managed and protected well enough it can lead to administrative inefficiency; reduced accountability; legal, financial and political liability; and the erosion of public confidence in government.

Ian Wilson  
National Archivist of Canada  
*Technology and the Citizen:  
The Role of Archives;  
Information Highways 2000  
Conference, March 2000*

**9-1 The Task Force recommends that:**

- a co-ordinated government-wide strategy be developed to address the crisis in information management;
- a short-term plan be developed to deal with the most immediately critical needs and a longer-term plan to build ability and structure for the future; and
- this strategy provide for partnerships among the agencies with primary responsibility for information management (Treasury Board Secretariat, the National Archives and the National Library) and other government institutions.

### Security Classification and Information Management

All information management systems incorporate security classification schemes for records. Since the existing *Government Security Policy* was developed at the same time as the *Access to Information Act*, deliberate care was taken to ensure that the provisions relating to the security classification of records mirrored the exemption and exclusion provisions of the Act. It was expected that public servants would consider the security of records when they created them, and that they would indicate the type of information in the record to be protected and how long the protection was expected to be required. It is clear from our discussions within the public service that, except for those who work in areas that regularly deal with the most sensitive information, few public servants have a clear understanding of records security classification, and even fewer understand the connection with the *Access to Information Act*. This results in an erratic and often inaccurate security classification of records.

The review of records for disclosure, whether under the Act or through other avenues such as the bulk review of historical records, would be easier if authors were to routinely (and accurately) indicate the classification or designation of the record. This should include the type of information contained in the record that would likely result in the application of an exemption or exclusion under the Act (e.g. personal information, confidences of another government), and the period for which the record should be protected. They would be assisted in this if electronic records management systems were developed with the security classification as a mandatory field for every record, and guidance on the proper application of the security classification was included in the “Help” section of the software.

Usually no one is in a better position to determine the proper security classification of a document than its author, as long as they have adequate training and assistance. Those processing the records for disclosure should be able to rely on the authors’ assessments as an indication of

Early identification of records suitable for release is crucial to the wider provision of access, particularly in the case of electronic records [ ] While it is recognised that not all access decisions can be made at the point of creation, identifying metadata can help to group records into categories to assist decision making at a later date.

Australian Law Reform  
Commission Report 85

whether review is required, and what type of sensitive information may be contained in the record. This is particularly true for the vast majority of government records which are unclassified, for which no protection is required, and to which access could be freely given.

The need for protection can, however, change dramatically over time. For example, information that is highly sensitive when a record is created, may not be sensitive by the time a request is made. Consequently, the status of a record should be reassessed at the time it is requested, even if it has previously been evaluated. Any markings placed on a record at the time it is created; for example “protected”, should not be considered determinative of the status of a record for ATI purposes.

The efficiency of the mechanisms we discussed in Chapter 8 for providing greater access to information outside the Act is largely dependent on the reliable classification of records by their authors. In order to expect authors to appropriately classify the records they create, they must be trained in information management, in the provisions of the *Access to Information Act* and in the application of the *Government Security Policy*.

#### 9-2 The Task Force recommends that:

- training on the safeguarding, classification and designation of information in accordance with the *Government Security Policy* be incorporated into an integrated training package that would cover information management and Access to Information;
- security classification be included in electronic records management systems; and
- public service managers ensure good practices in their units with respect to the classification of records and the realistic assessment of the sensitivity of information.

### Accountability for Information Management

There is currently no accountability regime for information management that is as effective as the regimes in place for financial and human resources management. Without such a regime, it is hard to see how the needed changes in information management – extending to the level of individual employees – can be implemented effectively. Central agencies must supply the tools and guidance to support effective information management. At the same time, individual government institutions must assume responsibility for management of the information they hold, just as they now do for the management of their other key resources.

Within individual institutions, Deputy Heads and their equivalents need to be clearly accountable for information management and for its monitoring in their organizations. This accountability should be reflected in the

All persons working for the [Government of Canada] use information in the conduct of their duties and have a responsibility and obligations for managing information.

*Framework for the Management of Information in the Government of Canada*  
Treasury Board Secretariat 2002

Institutions should be in a position to demonstrate that a complete search for records has been conducted.

John Reid  
Information Commissioner  
Presentation to the External  
Advisory Committee  
June 2001

accountability accords of senior managers and in performance agreements of all managers. In order to oversee this activity, managers will require appropriate audit and evaluation tools, which should be developed as part of the government's overall information management strategy.

For the government as a whole, a framework should be in place to permit regular monitoring of the effectiveness of information management. Government-wide monitoring should be the responsibility of the National Archives, in partnership with the Treasury Board Secretariat and the National Library.

### 9-3 The Task Force recommends that:

- an effective accountability regime for information management, including the necessary audit and evaluation tools, be established and implemented within government institutions; and
- a reinvigorated, government-wide framework for monitoring information management be established and implemented by the National Archives, in partnership with the Treasury Board Secretariat and the National Library.

## Support for Public Servants

It has become very clear to the Task Force that public servants are uncertain about when and how to document what they do, when to classify records, and how to manage and properly dispose of records. Effective access to information and good records management depend on public servants having a clear understanding of what is required of them.

It is critical that all public servants be aware of their responsibility for information management, from the creation of records through to their ultimate disposition; and that they receive training in the use of the information management tools that will help them to fulfil their responsibilities.

The Task Force believes that the proper documentation of activities is an important feature of a professional public service. Within an overall, centrally established Information Management Framework, government departments should establish specific documentation standards for their own activities, based on an analysis of what they need in order to conduct their business.

Individual public servants should be aware that they have a duty to create and manage records of policy decisions and operational activities, to classify records for security and filing purposes, and to dispose of records properly at the end of their operational usefulness, including the transfer of historically important records to the National Archives.

[T]he many valid public policy reasons for creating and keeping records are sometimes ignored or difficult to implement. Government internal communications have become increasingly casual, aided by the growing ease and convenience of electronic mail, voice mail, fax and similar tools. Some key decisions and directions are conveyed orally with no record of the transaction.

Ian Wilson,  
National Archivist of Canada  
3rd Annual ATIP Conference  
Ottawa, November 2001



The explosion of e-mail communications presents a particular problem. As in every other jurisdiction we have talked to, many public servants are uncertain and concerned about the management of e-mail, and particularly worried about its disposal. Public servants need to be made aware that most of the e-mail messages they send and receive are subject to the *Access to Information Act*, the *Privacy Act* and the *National Archives of Canada Act*, and should be managed and disposed of in the same way as any other government records. In comparison to other types of government records, however, a higher proportion of e-mail messages are likely to be transitory records.

Transitory records are defined by the National Archives as: “records that are required only for a limited time to ensure the completion of a routine action or the preparation of a subsequent record [and] do not include records required by government institutions or Ministers to control, support or document the delivery of programs, to carry out operations, to make decisions or to account for activities of government.” Transitory records may be disposed of once they are no longer useful for the purpose for which they were created (unless they are the subject of a request under the *Access to Information Act*). For example, a telephone message slip may be thrown in the garbage once the call has been returned, or handwritten notes of a meeting may be destroyed once necessary information has been transcribed and added to the relevant file.

The rules for proper disposition of records have been a concern for public servants, particularly since the addition in 1999 of Section 67.1 to the Act which made it an offence to destroy records in order to obstruct the right of access under the Act. What needs to be clarified is that the ongoing disposal of transitory records is a healthy records management practice. It allows for better, more efficient information management and processing of requests for access to information. The routine destruction of transitory records, within a well-structured records management program, should not give rise to an alleged offence under Section 67.1.

Providing public servants with the knowledge and skills they need to become effective stewards of public information will require a deliberate effort. As renewed policies, frameworks and guidelines become available, they should be communicated directly to every public servant.

All employees should receive ongoing training and guidance. For new employees who join the public service, a significant element in their initial orientation and training should be the basics of information management, combined with a briefing on access to information principles.

To help consolidate the learning provided through orientation and training, the Treasury Board Secretariat should provide all employees with a brief practical guide to the key elements of information law, policies and standards.



The Government of Ontario provides its employees with a mouse pad highlighting practical information management guidelines.

Support to public servants should also be available from a cadre of information management specialists who would form a centre of excellence on information management. They would have responsibility for ongoing research into standards and best practices. This group should form the core of the government's information management expertise, available to every department and agency.

In addition to standards, awareness, training and guidance, public servants must be given practical, easy-to-use tools that will facilitate their management of information. While steps have been taken toward the development and implementation of electronic records management systems in several departments, there is further work to be done to make these systems fully reliable, user-friendly, comprehensive (including e-mails and non-text records, for example), supportive of all of the information management functions (including retrieval, disposal and security classification), and integrated with the paper-based records systems.

#### **9-4 The Task Force recommends that:**

- **standards be established for the documentation of the business of government;**
- **orientation and training, and ongoing guidance in information management, be available for all employees;**
- **a user-friendly, authoritative, practical guide be developed to assist public servants in creating, managing and disposing of their records; and**
- **a central area of expertise in information management be established, with responsibility for keeping the government's Information Management Framework up to date through research into standards and best practices.**

Some of these recommendations will no doubt require substantial resources, both initially and on an ongoing basis. Government departments and central agencies alike have lost a large part of their information management capacity, so they will need significant resources in order to address the situation. We believe that the information management infrastructure cannot be allowed to erode further. Expenditures on improving information management are a strategic investment. The return will be improved program and service delivery, better government information, and better access to that information for Canadians.

## Conclusion

Good information management is a precondition to good access to information. Information management in the federal government is in need of serious attention. A government-wide information management strategy is required, building on recent work by the Treasury Board Secretariat and the National Archives, and with supporting monitoring and accountability regimes. Public servants need to be made aware of their responsibilities for the creation, management and disposal of information, and provided with the knowledge, skills and tools necessary to carry out those responsibilities. A significant investment of resources will be required, both to address the current information management deficit, and to implement longer-term strategies.

---

<sup>1</sup> National Archives of Canada, *The Access to Information Act and Record-Keeping in the Federal Government*, 2001, Research Report 9.

<sup>2</sup> *Framework for the Management of Information in the Government of Canada* (FMI) can be found at [http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/fmi-cgi/fmi-cgi\\_e.asp](http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/fmi-cgi/fmi-cgi_e.asp).





## Chapter 10 – Measuring and Reporting on Performance

No access to information regime can be improved without an understanding of how it is currently operating. This chapter considers what data and other information institutions should collect on how their systems are working. What information is needed in order to effectively administer the Act, and to monitor, assess and report on its performance to Canadians?

### Annual Reports to Parliament

There are currently three series of public annual reports that deal with the Act's implementation:

- As required by Section 72 of the Act, each government institution prepares an annual report on its administration of the Act. This is tabled in Parliament and referred to the Standing Committee on Justice and Human Rights. These reports include statistical information on the volume of requests, their disposition, the exemptions invoked, the exclusions cited, the completion times and the extensions taken. They also provide statistics on the number of translations required, the method of access, the fees collected or waived, and the costs involved. Most reports include a brief analysis of the year's ATI activities. A few institutions now include brief discussions of the sources of requests, the number and type of complaints to the Information Commissioner, as well as the number of requests for consultations, and of informal requests.
- In accordance with a recommendation of the 1986 Parliamentary Committee, the President of the Treasury Board also prepares and tables in Parliament an aggregate report of the statistics from these annual reports of individual institutions.
- As required by Section 38 of the Act, the Information Commissioner submits an annual report to Parliament on the activities of his Office. The Commissioner traditionally takes advantage of this opportunity to report on government institutions' performance in responding to access requests. This report is also used to highlight any legal or other issues that have been a priority during the reporting year. In addition, it includes the Commissioner's suggestions for administrative or legislative improvements.

Calculating and publishing the performance statistics – and asking departments to explain unusual trends – is an excellent way to promote accountability.

Alasdair Roberts,  
*Measuring Openness*,  
Media Magazine  
Fall 1999



ATI units providing senior management with regular status reports on the access system, including any current or forecast problems or pressures.

## Management Information

Senior management throughout government are provided with reports on the performance of programs within their institutions in order to assess their success and to identify and deal effectively with problems. This should be the same for the administration of the Act. Senior management should regularly receive data for monitoring the ATI program in their institution.

Some institutions – usually the larger departments with higher volumes of requests and thus more experience – have made progress in establishing reporting structures to inform their senior management of the volume and types of requests received and any difficulties encountered in processing them. The frequency of these reports, the nature of the information they provide, and the level of management that receives them, all vary widely from one institution to another.

In some institutions, the only time that senior management is involved in the access program is when there is a particularly sensitive file or difficult investigation. This can lead them to form inaccurate conclusions on how well the access program normally works in their institution, as well as on how the situation could be improved. The Task Force observed that those departments with the best reports to their senior management also tended to have better information in their annual reports and better processes, as well as better resources, greater visibility and higher credibility within their institutions.

## An Analysis of Current Performance Information

An analysis carried out for the Task Force identified several weaknesses in current reporting:<sup>1</sup>

- None of the public reports individually – or, indeed, grouped as a whole – provides a complete, balanced picture of ATI performance across the government. In most cases, institutions' individual reports present statistical data, with relatively little analysis. This is mirrored in the aggregate report prepared by the Treasury Board Secretariat.
- As the Information Commissioner's primary role is to investigate complaints, this perspective is naturally the one reflected in his annual reports.
- There are weaknesses in the data being collected by government institutions, by the Treasury Board Secretariat and by the Information Commissioner. In general, the statistics appear to be accurate in themselves; however, they do not indicate the complexity of requests, the quality of responses, or the efforts institutions make to release information outside the Act. Nor do they identify the cause and extent of problems to be addressed, any trends in requests, or any information that would help management to plan or to pinpoint performance issues and possibilities for correcting them.

In short, the information being collected by most government institutions does not tell the whole story or even a useful story. Nor is it very helpful in identifying what is being done well, and what needs to be done to improve implementation of the Act.

### Accommodating a Variety of Performance Reporting Needs

In the view of the Task Force, there is a need for performance reporting that accommodates the information needs of government institutions, the Treasury Board Secretariat and the Information Commissioner, and that provides relevant information to Parliament. Although each of these institutions may have different requirements for data, there should be agreement on the fundamental principles involved. This would help all parties better understand the progress, challenges and failings of the ATI system. The information should also facilitate monitoring and continual improvement of the system in individual departments and across the government, and generate data that can be used over time for longitudinal analyses. These analyses could then support periodic reviews of the Act and its administration, as suggested in Chapter 12.

In previous chapters, we discussed the need for institutions to review and re-engineer the way they deliver ATI, and consider ATI as a program. Supporting this should be methods to gather the data needed for two purposes:

- to manage the access program, including identifying priorities and demand trends, and focusing on possible problematic areas; and
- to assess government institutions' performance in meeting their obligations under the Act.

### Improved Assessment of Access Activities

The research undertaken for the Task Force identified several activities, beyond the usual processing of requests, that government institutions undertake to effectively implement, monitor and manage their access systems:

- monitoring and analyzing requests for information to help understand the demands made of the institution and how these are changing (this would require appropriate databases and information systems, as well as research and analysis of emerging trends in demands);
- developing strategies for responding to demands, with strategic priorities set at both the institutional level and for the government as a whole, and resources reallocated as necessary;
- implementing strategies, including the redesign of practices and procedures; recruitment, development and training of staff; and provision of information to the public about their rights under the Act; and

Do the statistics now in the public domain tell an adequate story on the access performance of government/your department? When asked this question, all interviewees answered "no."

Goss Gilroy  
Research Report 29

The federal access-to-information system can be criticized on many grounds, but on one dimension it is clearly unparalleled. Federal departments and agencies have deployed better software systems for tracking information requests than any other jurisdiction in the world.

Alasdair Roberts,  
*Is there a double standard on  
access to information?*  
Policy Options  
May-June 2002

[T]he section 72 reports have simply gathered dust. That's unfortunate, because the data contained in these reports can be useful in tracking how individual departments deal with FOI requests.

Alasdair Roberts  
*Measuring Openness,*  
Media Magazine  
Fall 1999

- assessing strategies and approaches for dealing with demands for information: to include identification and assessment of problems with existing strategies and approaches; surveys of requesters about the service they received; and reports on institutions' performance and that of the government as a whole.

Implementation of an effective performance model will require improved data, analysis and reporting. The improved data (e.g. on the complexity of requests, timeliness, resources used, and client satisfaction), would allow for improved analysis, particularly of trends in requests for information, and problems with responses at both the individual institution and government levels. Improved reporting, by individual institutions, by the Treasury Board Secretariat for the government as a whole, and by the Information Commissioner, would provide a much more useful basis for assessing the system. These improvements would all require consistent definitions and tracking of data across institutions in order to facilitate government-wide analysis.

Access officials reported that the most pressing need is for a measure of the complexity of requests. Such a measure would likely incorporate factors for the volume of the records retrieved and reviewed, the number of locations having relevant records, and the ease or difficulty of retrieving the records, the time-frame covered by the request, the number of other government, third party or other institution consultations required, the variety of exemptions applied, and the variety of formats of relevant records.

**10-1 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat, working with the Office of the Information Commissioner, develop several common performance measurement indicators, giving priority to a measure of the complexity of requests.**

**10-2 The Task Force recommends that institutions develop performance measurement indicators to help them identify those areas of their institutions that are having difficulty, or systemic problems affecting their institution that senior management could address.**

This improved data and reporting would have several benefits. It would generate the data needed to support institutional and system-wide improvements. It would give both Treasury Board Secretariat and Parliamentarians the kind of information they need to play an active role in monitoring ATI activities. It would help encourage pride in departments that are performing well. It would give Canadians a realistic and dynamic picture of how the ATI system is working. And finally, it would support future research in this area.



**10-3** The Task Force recommends that institutions' annual reports to Parliament be expanded to include:

- information on strategies to provide information outside the Act;
- initiatives undertaken to improve the access to information system;
- issues arising during the year that significantly affected the institution's Access to Information program; and
- planned improvements to respond to identified problems or trends.

**10-4** The Task Force also recommends that the Treasury Board Secretariat's annual aggregate report provide a much broader view of how the system is working across government, and include analysis of trends on key issues.

## Conclusion

The data currently being collected on the performance of the access to information system do not give a complete picture of its strengths and weaknesses, nor do they provide information that could be useful in identifying ways to improve the system. The development and tracking of a standard set of performance indicators would be useful to everyone interested in measuring how well the government and the institutions are administering the *Access to Information Act*. It would support an enhanced role for Parliament, as well as increased accountability and continuous improvements of the system.

---

<sup>1</sup> Goss Gilroy Inc., *A New Reporting Framework for Assessing the Performance of the Access to Information Program*, Research Report 29.



## Chapter 11 – Creating a Culture of Access to Government Information

In previous chapters we concluded that the *Access to Information Act* was basically sound but in need of modernization in some areas. We also made a number of recommendations to improve administrative practices and tools. However, these measures by themselves will not be enough to ensure that the objectives of the law are achieved. They must be supported by a strong “access” culture within the government, encompassing both access under the Act and the provision of information to Canadians through other means.

In this chapter, we will look at how a strong access to information culture can be achieved through training, tools, awareness, values, leadership and incentives.

There is no piece of legislation which is as directly tied to the work of each and every one of the approximately 200,000 federal employees as is the *Access to Information Act*. Public servants create, collect, assess, approve, organize, store, file, search, retrieve, review and release government information. There can be no significant and lasting improvement of access to information without their understanding, co-operation and support. Prescriptive legislation and coercive measures are useful for defining rights and deterring non-compliance. They are less effective, however, in encouraging public servants to act, day in and day out, in ways that further the objectives of the Act. This should be the ultimate goal.

### A Cultural Change

Officials in many jurisdictions told us that a common mistake they made in implementing their access regime was failing to assess the extent of the cultural change involved. The same can be said of Canada.

Since the Act came into force in 1983, debate has centred largely on the design of exemptions, interpretation of the various provisions, and denouncing instances of non-compliance. Government efforts have focused mainly on publishing implementation guidelines, recruiting and training access officers and putting in place processes and systems needed to handle a growing volume of requests and meet legislated deadlines. Neither at the time the Act came into force, nor since, has there been a comprehensive strategy to raise awareness of, and support for, access to information in the federal public service.

This is not to say that the public sector culture has not changed as a result of access to information legislation. It undoubtedly has. Public servants have learned to live with the everyday reality of access to information, albeit not

No matter how well crafted an access law may be, it will only be a good law if public officials make it work.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

Openness cannot be legislated.  
Culture is the key.

Officials, Australia

On reflection, the single critical factor overlooked by us when approaching FOI was that it was a change process, not just a legislative matter.

Gerry Kerny, Aine Stapelton  
Government of Ireland

always comfortably. More importantly, in all of our consultations with public servants, there was universal support for the principles of access despite widespread frustration with the practicalities of implementation. This support is a solid foundation on which to build.

Many observers are critical of the slow progress made in changing attitudes and behaviours in the public service after almost 20 years of legislated access to information. This is understandable. However, values change very slowly. Compared with long-standing public service values such as the pursuit of the public interest, neutrality, loyalty to the government, and respect for ministerial responsibility, access is a relatively new value. It has yet to be fully integrated with the older values.

We believe that more attention must be given to embedding access to information into the organizational culture and values of the public service; that is, into its mind-set and its everyday work routines.

### **How is a culture of access created?**

In discussion groups conducted as part of our research, we asked public servants to identify the factors that support or detract from the effective provision of access. They were very clear. As supporting factors, they listed good information management, efficient filing systems, proper training, leadership, proactive release policies that reduce the need for formal requests under the Act, clearly articulated requests, adequate resources, and having access to information identified as a priority by senior management. The negative factors included lack of clear direction and policies, substandard filing systems, insufficient resources, inadequate tools, frivolous requests, competing priorities (e.g. needing to juggle access work with other duties), having access to information considered an “add-on,” and not part of the “real job,” and receiving mixed messages on access from leaders.

These factors correspond to the two elements that are common to all organizational cultures: a material element (tools, systems and resources to do the job) and an “ideational” element (the ideas, symbols, values, norms and beliefs that shape perspective and behaviour).<sup>1</sup> To construct and maintain an organizational culture of access, attention should be paid to both.

### **The Tools to Do the Job**

Our consultations within the public service made it clear that the tools, systems and resources public servants now have available to them are not adequate to administer the Act as it should be. As we discussed in Chapter 9, the key problems relate to information management. These are compounded by the increased use of electronic records, and the lack of a shared understanding of what should be documented or filed. This not only makes access work more laborious and frustrating than it should be, it also gives public servants the impression that it is not important, because the government does not invest in facilitating the work.



Providing public servants with the resources and the tools required to do access work efficiently is not a luxury. It is an absolute prerequisite to organizational cultural change. We have made a number of recommendations in earlier chapters of our report on how this might be achieved.

## Fundamental Values of the Public Service

Culture comprises, among other things, core values, beliefs and symbols shared by members of a group over time.<sup>2</sup> The public service is an old institution with strong values. Any successful cultural shift should build on the most meaningful aspects of the public service culture, such as respect for democracy, service to the public, and professional excellence. These cornerstone values,<sup>3</sup> of particular relevance for access, resonate deeply with the public service.

- There is a need to stress the democratic importance of access to information as it supports the transparency and the accountability of governments, and allows for a more informed dialogue between government and citizens.
- Public servants are motivated by a deep sense of service to the public. Stewardship of government information on behalf of all Canadians, and the provision of information to the public through a variety of mechanisms, should be understood to be an integral part of the service role of public servants.
- Professional excellence in documenting government activities and managing information should be part of the standards of the public service and a source of pride.

Admittedly, retrieving and processing records in response to access requests is time-consuming, resource-intensive, tedious, unpredictable, disruptive of work plans, and it can result in uncomfortable publicity. It is, therefore, all the more important that this work be seen to be supportive of, and grounded in, the core values of the public service. For this reason, the Task Force believes that information management, and the provision of access to that information, must be more closely linked with public service principles and more actively promoted in the public service.

In the fall of 2001, the Clerk of the Privy Council announced an initiative to develop a Statement of Principles of the Public Service of Canada. At the time of writing this report, the draft principles referred to: serving the public trust and the public interest; operating within a framework of rights and responsibilities; a commitment to parliamentary democracy; excellence and efficiency in service delivery; and serving Canadians with honesty and openness. All of these principles are highly relevant to access to information. We believe that the promotion of the value of access to information will also positively enhance these values and principles.

[I]n the heart of most public servants lies the conviction that service to the public, [ ], to the public interest, is what makes their profession like no other. It is why they chose it, for the most part, and why they keep at it, with enthusiasm and conviction, despite difficulties and frustrations along the way.

*A Strong Foundation  
Report of the Task Force on  
Ethics and Values  
in the Canadian Public  
Service, 2000*

From our end ATI is looked on as a pain but a necessary pain. There is no question that the people have a right to these documents.

Participant – Public Service  
Discussion Group

Instead of seeing the *Access to Information Act* as an obstacle to their work, public servants should see it as an integral role in fulfilling their mandate as public servants.

Canadian Library Association  
Submission to the Task Force

**11-1 The Task Force recommends that:**

- the Statement of Principles of the Public Service of Canada refer to the responsibilities of public servants as stewards of government information and as providers of access to that information; and
- training modules for public servants, including orientation sessions for new employees and courses for managers, stress the linkages between access to information and core public service values.

## Awareness and Training for Public Servants

It is a truism that people do not comply with rules that they do not know or understand. In our consultations with various public service communities, the Task Force found a generally low awareness of the principles set out in the *Access to Information Act*, significant misconceptions about how the Act is meant to operate, and a gap between existing work practices and what would be required to enable the Act to be implemented effectively.

In Chapter 7, we discussed enhanced professional training for access officials. However, providing education on access to information, at all levels in government institutions, may be even more important to improve performance. Every manager and employee must be made aware of his or her responsibilities in relation to both information management and access to that information, as the two go hand-in-hand. While training and awareness are not a panacea, the Task Force has concluded that they are key to improving attitudes and skills with respect to access.

Awareness of access and information management should be part of the orientation training that all employees receive on joining the public service.

All employees who are involved in any aspect of processing access requests should receive training tailored to the specific needs of their institution. Modules on access to information should also be integrated into management training offered both within individual institutions, and on a government-wide basis. This will require the involvement of the Treasury Board Secretariat and agencies providing training, such as the Canadian Centre for Management Development, as well as individual government institutions and their ATI offices.

To promote a positive perception of access, this training should not just focus on the legal and process aspects. It should emphasize as well, the role of public servants, the underlying principles of access, and highlight best practices and success stories.

The federal government should establish orientation and training programs to raise the awareness of all public servants of their responsibilities for government information under the ATI Act and related government policies and guidelines, and to increase the skills of public servants in access to information management.

Open Government Canada  
Submission to the Task Force



The Canadian Security Intelligence Service has prepared a useful publication for its employees to assist them in understanding both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act*, and their impact on the work of the institution.

**11-2 The Task Force recommends that:**

- awareness of access to information and information management be part of orientation programs for new public servants;
- generic training modules on access to information be developed for the training of program staff, in a form that can readily be customized to meet the needs of individual government institutions; and
- all managers receive access to information training, including the efficient management of access requests from a program perspective and best practices in managing information and in creating a culture of access.

[Access work] needs to be legitimized as “real work”, valued work and rewarded work.

Gladys Symons  
Research Report 10

## Embedding Access in the Worklife – Incentives and Accountability

Our research concluded that one of the greatest obstacles to establishing a culture of access in the public service is the invisibility of much of the work, and the perception that this work is of little value.<sup>4</sup>

For access to become part of the organizational culture, it needs to be recognized by managers as a legitimate aspect of their staffs’ work, on the same footing as their other duties. It should be organized and rewarded in the same manner. As regular work, it should be routinized in day-to-day work processes and activities, and reflected in job descriptions and in performance reviews. It should be discussed in management meetings and reflected in the organization and resourcing of new programs, and in corporate plans. Several institutions have taken steps such as these to provide visibility, positive incentives, and accountability for access. These practices should be encouraged across the public service.

When we recruit, we gild the lily, describing the great job and responsibilities. We sell the nice part of the job but we don’t talk about ATI. It’s not really mentioned in the job description.

Participant – Public Service  
Discussion Groups

**11-3 The Task Force recommends that:**

- responsibilities related to access to information and information management be included in the job description of officers and managers;
- objectives related to access to information and information management be part of the accountability agreement and performance reviews of all managers;
- government institutions discuss their performance on access to information on a regular basis at management meetings;
- when new programs are established, an access to information component be included from the outset as an integral part of the program; and
- access to information goals be integrated in annual corporate plans for government institutions.

In a pressure-driven system of competing activities, there are almost no rewards for program managers for giving priority to finding and then reviewing responsive records.

David Flaherty  
Research Report 25

## Serving Ministers

Public servants are accountable to Ministers and through them to the Canadian people. In practice, there may be a perceived conflict between supporting a Minister and providing information that could have political repercussions. This issue is best addressed directly.

It needs to be clear to everyone that public servants only serve Ministers according to the law. Inconvenience or embarrassment to a Minister or a particular government institution is not a valid reason to withhold information or delay release. We believe that early training of staff in Ministers' offices about the Minister's obligations under the Act, the process in place in the institution for handling requests, and good records management, would improve the performance of institutions and facilitate a culture of access to information.

We recognize that Ministers have legitimate concerns and needs related to the release of information. These needs must be addressed by institutions in ways that do not interfere with compliance with the Act. Here is how one Minister directed his department on access:

*I expect that impending release of sensitive information will be brought to my attention in a timely manner so that I may respond to questions. This requirement however should not in any way contribute to delays in responding to access requests. Responding to the request for information from citizens in a timely manner is essential not only because of the requirements of the access legislation, but also to enhance the opinion Canadian citizens have of this institution and to promote the Department's objective of transparency.<sup>5</sup>*

This kind of clear, unambiguous statement by the Minister of what is expected of departmental staff goes a long way toward legitimizing a culture of access in an institution. It is a model to emulate.

### 11-4 The Task Force recommends that:

- Deputy Ministers brief Ministers on their responsibility for implementing the Act;
- Deputy Ministers assist Ministers in making their support for access and their expectations for compliance clear to the government institutions for which they are responsible; and
- staff in Ministers' offices receive access to information and records management training soon after their appointment.



## Management Support

Public service employees and managers at all levels agree that support from management is essential if a culture of access is to be created and maintained in the public service. Management needs to reinforce the principles and purposes of access and support their employees in complying with the Act. Management sets the tone.

Senior managers need to give the right signal to their staff by:

- ensuring that access to information and information management are included in orientation/training courses for their staff;
- actively monitoring compliance with the Act;
- adequately resourcing access to information work in both the program areas and in the ATI office of their institution;
- exercising appropriate discretion in making disclosure decisions; and
- fostering in their organization a sense of pride in responsible disclosure, and the provision of government information through a variety of mechanisms.

## Providing Corporate Leadership

There is also a need for leadership across government. This role belongs to the Treasury Board Secretariat.

The leadership role we recommend for the Treasury Board Secretariat includes strengthening its role as a centre of excellence and expertise in access to information, in collaboration with the Department of Justice. It encompasses improving access to information and information management policies and guidelines, and giving them a higher profile across government. It implies as well, an active part in encouraging a general culture of information management, and routine provision of government information to Canadians.

**11-5 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat strengthen its role as the centre of excellence for access to information in the government and as access “champion” for the government as a whole.**

## Signalling Change and Fostering Key Attitudes

We believe that a few simple messages consistently promoted in the public service could significantly improve attitudes and performance with respect to access to information.

- Public servants are stewards of government information on behalf of Canadians.

The senior management cadre must realize that the attitude its members express towards access rages like a grassfire through a department.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

The formula is simple: to create a broad culture of access, employees must be encouraged by their superiors to generate and maintain it.

Gladys Symons  
Research Report 10

There is an overwhelming need for government champions of freedom of information laws.

Ann Cavoukian  
Ontario Information and  
Privacy Commissioner  
Submission to the Task Force

- Providing information to Canadians is an integral part of the role of public servants.
- Public servants create records of the Government of Canada, most of which could be made available to Canadians.

**11-6 The Task Force recommends that the training of public servants emphasize that they are stewards of government information on behalf of Canadians; that the provision of information is an integral part of their job; and that the records they create in the course of their work are records of the Government of Canada, and for the most part can be made public.**

Deliberate and sustained efforts need to be made to promote the value of access to information as part of the principles of the public service.

The Task Force was impressed by the Open Sweden campaign,<sup>6</sup> the Swedish government's initiative launched in 2000 to increase openness within the public sector and to enhance awareness of access to information in the public. This initiative to review the commitment to access, and to strengthen the understanding and practices of the public service, is all the more impressive since Sweden, with a tradition of access to information more than two centuries old, has arguably one of the most open public service cultures in the world.

We believe that an awareness and training campaign should be considered in Canada to support the legislative and administrative reforms we are recommending.

Another aspect of the Swedish public service culture that impressed us was its obvious pride in openness that forms part of its identity. Instilling pride in federal public servants for openness, and making it a strong part of their identity, might well be the single most important improvement to the performance of the access to information regime.

**11-7 The Task Force recommends that, in conjunction with its response to our recommendations, the government launch a broad campaign in the public service to enhance awareness of access to information, appreciation of its principles and pride in providing information to Canadians.**

## Conclusion

Public service understanding of, and support for, access principles are crucial to create and sustain a culture of access. Just as critical is to ensure that public servants have the tools, the training, and time, to do access work. Access to information needs to be valued and recognized

within the public service, supported by managers and Ministers, integrated into day-to-day practices, and reflected in accountability and reward systems.

Over the next several years, thousands of new employees will be recruited into the ranks of the public service. This unprecedented recruitment provides a unique opportunity to embed the principles of access to information into the values of the public service of the future. There should be a deliberate effort to do so.

We hope that, with the implementation of the recommendations in this chapter, providing access to information will become an integral and valued part of every public servant's job, and that excellence in information management and transparency will be a matter of pride for the Canadian public service.

We also hope that greater disclosure of government information will lead to better public understanding of the breadth, complexity and value of the work performed by the public service on behalf of all Canadians, as well as to a productive public debate about choices and challenges for Canadian society.

---

<sup>1</sup> Gladys Symons, *Constructing a Culture of Access in the Federal Public Service*, Research Report 10.

<sup>2</sup> Ibid.

<sup>3</sup> A Strong Foundation, Report on Ethics and Values in the Canadian Public Service, 2000.

<sup>4</sup> Supra, note 1.

<sup>5</sup> Letter from the Minister of National Defence to his Deputy Minister, April 6, 1999.

<sup>6</sup> The Open Sweden Campaign, [www.oppnasverige.gov.se](http://www.oppnasverige.gov.se)

The "Open Sweden Campaign" sets out a number of criteria for civil servants and citizens to ensure knowledge of access to information principles. The criteria for full and effective application of the principles of access to information are:

- that managers and civil servants are accessible, generous in providing information and have good knowledge of the regulations;
- that information is easy to find and written in a clear and easy-to-read language; and
- that workplace organization and routines support easy access of information.

The criteria for public knowledge and awareness of the right of information are:

- that citizens understand the meaning of the Principle of Public Access to Information;
- that citizens know how to obtain public information in various situations.





## Chapter 12 – Last Word: Enhanced Dialogue on Access to Information

It has now been 20 years since the Act was passed and 15 years since it was last reviewed. This long gap in formal study of the Act has contributed to diminished confidence in the legislation and some misapprehensions about how access to information operates.

While we have concluded that the Act is basically sound, we have made recommendations to modernize it to keep it current with the new realities of governance, technology and the evolving aspirations of Canadians. Moreover, we have recommended numerous changes in the practices and culture of government institutions.

Adjustments and improvements will need to be made again in the future. Regular reviews of the Act and of its operation are required to ensure it continues to provide the best balance in the public interest, and that access practices and systems deliver the outcomes envisaged by Parliament.

We have found that reviews are more frequent in other jurisdictions and they take many forms: reviews of the legislation by legislatures, administrative reviews by public servants, and reviews by joint committees with public servants and users. Some of these reviews are comprehensive. Some focus on a single aspect of access to information, such as the impact of information technology. We believe that the review of the federal legislation, practices and systems should be both more regular and less confrontational.

We have a good Act and the basic systems are in place. What we lack is a structure to support continuous learning and progress.

More opportunities for access to information officials and requesters to meet and exchange views, such as conferences, would be beneficial. In some jurisdictions, ongoing advisory committees of stakeholders and access officials have been quite successful in improving practices, and generating useful proposals for legislative reform. We believe that such a committee could yield similar good results in Canada.

Academic research in this field should be encouraged to deepen our understanding of the issues.

The public debate in recent years around access to information has been highly adversarial. For all the vivid metaphors and quotable quotes, this debate has failed to generate system-wide progress, learning, or significant attitude changes.

The achievement of transparency is an ongoing process more than a revolution. It should not be a partisan debate but a common effort toward better democracy.  
[Translation]

Alain Dubuc  
La Presse, 2000

[T]he situation in Canada appears to be one in which debate over the Act, over exclusions and exemptions, and over where the line should be drawn, is the subject of ongoing, open and free debate. The line may shift from time to time and the very fact that the line is open to debate, and that citizens feel free to debate it, is itself a sign of openness.

Paul Attalah, Heather Pyman  
Research Report 8

Ultimately, leadership responsibility rests with Parliament in its many roles and dimensions.

Information Commissioner  
Annual Report 2000-2001

We need opportunities for reasoned dialogue on access to information among public servants, politicians and citizens. We believe that sustained and informed attention by Parliament would be highly beneficial to support informed choices and long-term change. This could be achieved not only through periodic parliamentary reviews but, more importantly, by ongoing scrutiny by Parliament of annual reports tabled by the Information Commissioner, the President of the Treasury Board and government institutions.

Our recommendations in Chapter 10 for better information on the strengths, weaknesses of the access system would allow for this kind of effective oversight by Parliament.

**12-1 The Task Force recommends that:**

- the Treasury Board Secretariat consider setting up an advisory committee of stakeholders and access officials to provide ongoing advice on the administration of the Act;
- a full review of the Act and its operation be conducted every 5 to 10 years; this could be done either by reviewing the Act as a whole, or by looking regularly at specific areas of legislation and practice; and
- there be enhanced ongoing Parliamentary oversight of the access to information regime.

## List of Recommendations

### 1. Starting with the Basics: Access Principles and the Right of Access

#### Access Principles and the Purpose Clause

##### 1-1 The Task Force recommends that:

- the access principles currently set out in the purpose clause in Section 2 of the Act remain unchanged; and
- Treasury Board Secretariat and the Information Commissioner ensure that access principles are better communicated to the general public and to public servants.

#### Right of Access

- 1-2 The Task Force recommends that, following further discussions with those departments most likely to be affected about the impact on costs and how to manage any increase in requests that may result, the Act be amended to provide that *any person* has a right of access to records under the control of a government institution.

### 2. Revisiting Coverage: Government Institutions

#### The Executive

##### 2-1 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to set out criteria to be taken into account in determining what institutions should be covered under the Act;
- the criteria provide that institutions may be covered if
  - government appoints a majority of board members, provides all of the financing through appropriations, or owns a controlling interest, or
  - the institution performs functions in an area of federal jurisdiction with respect to health and safety, the environment, or economic security;
  - except where coverage would be incompatible with the organization's structure or mandate.

##### 2-2 The Task Force recommends that:

- a comprehensive review of existing alternative service delivery organizations be undertaken to determine whether they meet the criteria; and
- the Act only be extended to existing organizations that meet the criteria following a reasonable period of time to prepare their new access to information regime.

- 2-3 The Task Force recommends that the Act not apply to information relating to critical interests of organizations already covered or to be covered by the Act (e.g. journalistic sources, competitive commercial activities), where the current exemptions would not adequately protect such information.

2-4 The Task Force recommends that the government's *Policy on Alternative Service Delivery* and *Policy Guide* be amended:

- to include the criteria for coverage under the Act, along with guiding principles, in order to ensure a full analysis of the issue of coverage when new alternative service delivery organizations are created; and
- to provide that where coverage under the Act is not appropriate, an alternate and comprehensive disclosure regime be put in place.

## The Legislature

### Parliament

2-5 The Task Force recommends that:

- the Act apply to the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament;
- the Act exclude information protected by parliamentary privilege, political parties' records and the personal, political and constituency records of individual Senators and Members of the House of Commons; and
- Parliament consider whether the appropriate second tier of the redress process is judicial review following a complaint investigation by the Information Commissioner, or some type of review by Parliament itself. For example, a panel of experienced parliamentarians could be appointed to review situations where the Commissioner recommends disclosure but the House of Commons, the Senate or the Library of Parliament maintains the information requested is protected by parliamentary privilege.

### Officers of Parliament

2-6 The Task Force recommends that:

- the Act apply to the Offices of the Auditor General, the Commissioner of Official Languages, the Information Commissioner and the Privacy Commissioner;
- the Act exclude records relating to the exercise of a parliamentary officer's audit or investigation functions, or other government institutions' records under the custody of a parliamentary officer strictly for the purposes of an audit or investigation; and
- the *Canada Elections Act* be amended to provide for access to information about the administration of the Office of the Chief Electoral Officer, and a mechanism to resolve any related disputes.

2-7 The Task Force recommends that the Act provide for the designation of a retired judge to investigate access to information complaints against the Office of the Information Commissioner.

## The Courts and the Judiciary

2-8 The Task Force recommends that the courts and related institutions not be subject to the Act, but that they adopt alternate and comprehensive disclosure regimes to ensure as much transparency as possible with respect to their administration.



### 3. Looking at Scope: Records covered by the Act

#### Definition of a Record

- 3-1 The Task Force recommends that the definition of “record” in the Act remain unchanged since it is already comprehensive, but its meaning be better communicated to public servants.

#### Under the Control of a Government Institution

- 3-2 The Task Force recommends that the *Access to Information Guidelines* be amended to provide more detailed guidance on the meaning of the expression “under the control.”

#### Contractors’ Records Related to the Delivery of Government Programs and Services

- 3-3 The Task Force recommends that the government’s *Policy on Alternative Service Delivery* be amended to ensure that arrangements for contracting out the delivery of government programs or services provide that:
- records relevant to the delivery of the program or service that are either transferred to the contractor, or created, obtained or maintained by the contractor, are considered to be under the control of the contracting institution; and
  - the Act applies to all records considered to be under the control of the contracting institution, and the contractor must make such records available to the institution upon request.

#### Records in Ministers’ Offices

- 3-4 The Task Force recommends that:
- the status of records in Ministers’ offices be dealt with more explicitly in the Act; and
  - training be provided for ministerial staff on records management and access to information.

#### Public Servants’ Notes

- 3-5 The Task Force recommends that:
- the Act be amended to provide that records “under the control of a government institution”
    - do not include notes prepared by public servants for their own use, and not shared with others or placed on an office file;
    - do include such notes when they are used in an administrative decision-making process that can affect rights, or in a decision-making process reflected directly in government policy, advice or program decisions; and
  - the *Access to Information Guidelines* be amended to elaborate on the scope of public servants’ notes, and set out considerations to be taken into account by public servants and Access Coordinators in differentiating between public servants’ own notes and records subject to the Act.

#### Deliberations of Administrative Tribunals

- 3-6 The Task Force recommends that the Act exclude notes, analyses or draft decisions created by or for a person who is acting in a quasi-judicial capacity as a member of an administrative board or tribunal.

## Records Within the Military Justice System

- 3-7 The Task Force recommends that the Act exclude notes, analyses or draft decisions created by or for a person who is acting in a judicial or quasi-judicial capacity within the military justice system.

## Seized Records and Records Obtained in the Context of Litigation

- 3-8 The Task Force recommends that the Act exclude records seized in the course of a criminal investigation, and records obtained by the government in a civil proceeding under an implied undertaking of confidentiality.

---

## 4. Striking the Right Balance: Exemptions and Exclusions

### Exemption/Exclusion Structure

#### Interpretation and Application of Exemptions – the Exercise of Discretion

- 4-1 The Task Force recommends that guidelines be issued on how to apply discretionary exemptions by:
- exercising discretion as far as possible to facilitate and promote the disclosure of information;
  - weighing carefully the public interest in disclosure against the interest in withholding information, including consideration of any probable harm from disclosure, and the fact that information generally becomes less sensitive over time; and
  - having good, cogent reasons for withholding information when claiming a discretionary exemption.
- 4-2 The Task Force recommends that the proper exercise of discretion in applying exemptions be a major element in Access to Information training.

### Specific Exemptions/Exclusions

#### Deliberative Processes of Government

##### Section 69 – Cabinet Confidences

- 4-3 The Task Force recommends that Cabinet confidences no longer be excluded from the Act and that they be protected by a mandatory class exemption.
- 4-4 The Task Force recommends that a definition of “Cabinet confidence” be added to the Act, focusing on information that would reveal the substance of matters before Cabinet, and deliberations between or among Ministers.
- 4-5 The Task Force recommends that:
- a prescribed format be developed for Cabinet documents that would allow for easy severance of background explanations and analyses from information revealing Cabinet deliberations such as options for consideration and recommendations; and
  - the Act be amended to allow access to this background material once the related decision is announced, or after five years have passed, unless it contains information that should be protected under another exemption.

- 4-6 The Task Force recommends that the government consider reducing the protection for Cabinet confidences from 20 to 15 years.
- 4-7 The Task Force recommends that a decision to refuse to disclose information on the basis that it is a Cabinet confidence be reviewable by the Federal Court.

## Section 21 – Operations of Government

- 4-8 The Task Force recommends that the Act be amended to clearly state that the exemption in Section 21 does not apply to the following records:
- factual material that in itself does not reflect the nature or content of advice;
  - public opinion polls;
  - statistical surveys;
  - final reports or final audits on the performance or efficiency of a government institution or on any of its policies or programs;
  - final reports of task forces, committees, councils or similar bodies established to consider any matter and to make reports to a government institution;
  - appraisals (e.g. appraisal of a government institution's real estate holdings);
  - economic forecasts;
  - the results of field research;
  - information that the head of a government institution has cited publicly as the basis for making a decision or formulating a policy; and
  - substantive rules or statements of government policy that a government institution has adopted for the purpose of interpreting an Act or regulation or administering a program or activity.
- 4-9 The Task Force recommends that Section 21 be amended to reduce the protection of the exemption from 20 to 10 years (for other than not-yet-implemented personnel management or administrative plans).
- 4-10 The Task Force recommends that Section 21 of the Act be amended to protect personnel management or administrative plans that have not been approved, or have been rejected, for no more than five years from the date of rejection, or the date on which work was last done on the plan.
- 4-11 The Task Force recommends that Section 21(2)(b) of the Act be repealed thereby allowing the exemption to apply to consultants' work where it fits within the parameters of the exemption.

## National Security, Defence and Law Enforcement

### Section 13 - Information Obtained in Confidence from Other Governments

- 4-12 The Task Force recommends that Section 13 be amended to clarify that "foreign state" includes the political subdivisions of foreign states and other foreign authorities with which Canada has international and/or commercial relations.

## Section 16 – Law Enforcement and Investigations

### 4-13 The Task Force recommends that:

- the exemption for information obtained or prepared in the course of a lawful investigation by an investigative body remain unchanged;
- the Regulations be amended to include criteria for investigative bodies; and
- the criteria focus on investigative work of a criminal or quasi-criminal nature.

### 4-14 The Task Force recommends that Section 16(1)(c) be amended to permit the head of a government institution to refuse to disclose information where disclosure could reasonably be expected to harm foreseeable, as well as current, investigations.

## Section 20 – Information Provided by Third Parties about Critical Infrastructure Vulnerabilities

### 4-15 The Task Force recommends that Section 20 of the Act be amended to clarify that information relating to critical infrastructure vulnerabilities, which third parties supply to the government, is covered by the section and the related notice and appeal provisions.

## Other Exemptions/Exclusions

### Section 17 – Safety of Individuals

### 4-16 The Task Force recommends that Section 17 of the Act be amended to permit the head of a government institution to refuse to disclose information that could reasonably be expected to threaten the physical or mental health, as well as the safety of individuals, or where disclosure would offend human dignity.

### Section 18 – Economic Interests of Canada

### 4-17 The Task Force recommends that Section 18(a) be amended to apply to financial, commercial, scientific or technical information that has, or is likely to have, substantial *monetary* value.

### 4-18 The Task Force recommends that Section 18(b) be amended to extend protection to information the disclosure of which could reasonably be expected to prejudice the competitive position of a government institution, or *part of* a government institution.

### 4-19 The Task Force recommends that Section 18 be amended to include a provision specifying that the exemption does not extend to the results of product and environmental testing.

### Section 19 – Personal Information

### 4-20 The Task Force encourages the Information Commissioner to consult with the Privacy Commissioner as early in the process as possible when issues arise relating to the release of personal information.

### Section 20 – Third Party Information

### 4-21 The Task Force recommends that Section 20(6) be amended to add consumer protection as a public interest element for the head of a government institution to weigh in deciding whether to disclose information subject to this provision.

### 4-22 The Task Force recommends that the notification and appeal provisions of the Act be amended to provide for alternate forms of notice to third parties, such as publication in relevant trade journals.



**4-23 The Task Force recommends that:**

- government institutions be encouraged to take steps to increase third party awareness of access to information; and
- the *Access to Information Guidelines* be updated to reflect the wealth of case law on Section 20, to assist public servants in its application, and to help educate third parties about the exemptions in Section 20.

**Section 22 – Testing Procedures, Tests and Audits****4-24 The Task Force recommends that Section 22 of the Act be amended to give the head of a government institution discretion to refuse to disclose draft internal audit reports and related audit working papers until the earliest of:**

- the date the report is completed;
- six months after work on the audit has ceased; or
- two years following commencement of the internal audit.

**Section 23 – Solicitor-Client Privilege****4-25 The Task Force recommends that:**

- training be provided to government lawyers and government institutions on the application of the Act to records subject to solicitor-client privilege; and
- the *Access to Information Guidelines* be amended to describe the nature and scope of solicitor-client privilege in greater detail, and the steps to be taken in determining whether all or part of a record should be released under Section 23.

**4-26 The Task Force recommends that the Government consider amending Section 23 of the Act to provide that severance of a record subject to solicitor-client privilege does not result in waiver of the privilege with respect to the rest of the record, or other related records also subject to the privilege.****Section 24 – Statutory Prohibitions****4-27 The Task Force recommends that the exemption for statutory prohibitions in Section 24 be retained.****4-28 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to specify criteria for confidentiality provisions from other statutes included on Schedule II;
- the Act be amended to include a provision allowing the Governor-in-Council to add confidentiality provisions to Schedule II only if they meet the criteria;
- the criteria ensure that the Schedule include only confidentiality provisions that offer a very firm assurance that information will be protected, as evidenced by a prohibition against disclosure, or clearly-defined limits on any discretion to disclose; and
- the *Access to Information Guidelines* provide further details about the criteria and approval process for additions to the Schedule, and require the applicant institution to demonstrate why the other exemptions in the Act are not sufficient to protect the information in question.

4-29 The Task Force recommends that all statutory provisions that prevail over the *Access to Information Act* be listed in Schedule II to the Act.

4-30 The Task Force recommends that:

- the existing list in Schedule II be examined to substantially reduce the number of provisions, by assessing them against the criteria proposed for inclusion in the Act; and
- the Act be amended to allow the Governor-in-Council to delete provisions listed on Schedule II.

4-31 The Task Force recommends that:

- government institutions continue to report annually on the number of occasions on which they refused to disclose information on the basis of Section 24, and the Schedule II provisions relied upon; and
- Schedule II be reviewed periodically by a parliamentary committee.

#### Section 26 – Refusal of Access Where Information is About to be Published

4-32 The Task Force recommends that:

- the Act be amended so that Section 26 provides that the head of a government institution may refuse to disclose information if it is to be published within 90 days or within “such further period of time as may *reasonably* be necessary for preparing the material for *publication*, including translating it for the purpose of *publication*;”
- the *Access to Information Guidelines* set out best practices in relation to the application of Section 26 (e.g. release the material if it is not actually in translation or being formatted for publishing at the end of the 90-day period); and
- Access to Information training emphasize that Section 26 should be claimed only where there is a high degree of certainty that material in the record requested will be published.

#### Section 68 – Exclusion of Published Materials

4-33 The Task Force recommends that:

- the exclusion for published materials in Section 68 remain the same; and
- the *Access to Information Guidelines* be amended to make it clear that government institutions should provide reasonable assistance to requesters in locating materials published by the government.

#### Protecting Cultural and Natural Heritage Sites

4-34 The Task Force recommends that the Act be amended to include a discretionary exemption for records containing information the disclosure of which could damage or interfere with the preservation, protection or conservation of cultural and natural heritage sites, other sites that have an anthropological or heritage value, or sacred sites of aboriginal peoples.

## 5. The Access Process in the Act

### Requests

#### Format of Release

- 5-1 The Task Force recommends that the *Access to Information Regulations* be amended to provide that a requester may indicate a preferred format, and that where information can be disclosed and already exists in that format, it should be provided.

#### Clarifying and Determining the Scope of Requests

- 5-2 The Task Force recommends that the *Access to Information Guidelines* be amended to encourage Access Coordinators to contact requesters upon receipt of a request, in order to confirm or clarify it, and to ensure that the request is focused on the information the requester really wants.

#### Defining a request

- 5-3 The Task Force recommends that the Act be amended to clarify that requests must refer to a specific subject matter, or to specific records.

#### Frivolous, Vexatious or Abusive Requests

- 5-4 The Task Force recommends that:
- the Act be amended to authorize institutions, with the agreement of the Information Commissioner, to refuse to process requests that are frivolous, vexatious or abusive; and
  - the Treasury Board Secretariat, in consultation with the Information Commissioner, issue detailed guidelines to government institutions providing the criteria for identifying a frivolous, vexatious or abusive request.

### Time Limits

#### Thirty-Day Time Limit

- 5-5 The Task Force recommends that Section 7 of the Act (which gives the time limit for notifying the requester) be amended to substitute “twenty-one working days” for “thirty days”, and that all of the time limits for processing requests also be adjusted to reflect working days.

#### Extensions

- 5-6 The Task Force recommends that Paragraph 9(1)(a) of the Act be amended to permit an extension of the time for responding to a request if “meeting the original time limit would unreasonably interfere with the operations of the government institution”.

#### Release of Processed Records

- 5-7 The Task Force recommends that Access to Information Coordinators be encouraged to offer to release information to requesters as soon as it is processed, without waiting for the deadline, or for all of the records to be processed.

### When Time Limits Are Not Met

- 5-8 The Task Force recommends that the *Access to Information Policy* require that:
- where a government institution concludes that it will be unable to respond within the legislated time-frames, the institution inform the requester in writing that its response will be late, explaining the reason for the delay, the expected date of response, and that the requester can complain to the Information Commissioner;
  - institutions provide the Information Commissioner with a copy of the letter;
  - Access Coordinators report on a regular basis to their Deputy Minister, or equivalent, on the number of occasions on which the time limits were not met and the reasons for the delays; and
  - government institutions report this information in their annual access to information reports to Parliament.

### Fees

#### Application Fee

- 5-9 The Task Force recommends that the *Access to Information Regulations* be amended to make the application fee \$10.

#### A Differential Fee Structure – Commercial and General Requests

- 5-10 The Task Force recommends that the Act and the Regulations be amended to reflect a fee structure that differentiates between commercial requests and general (non-commercial) requests.
- 5-11 The Task Force recommends that the criteria for determining which requests are commercial be incorporated in the Regulations, and that these criteria make clear that the types of requests received from individual Canadians for their own use, as well as requests from academics, Members of Parliament, non-profit public interest organizations, and the media, are normally non-commercial.

#### Encouraging Focused Requests

- 5-12 The Task Force recommends that non-commercial requests receive up to five hours of search and preparation time, and up to 100 pages of records (or equivalent) for the application fee, beyond which they be charged the hourly rate set by Regulation for search and preparation and the set rate for reproduction.

#### A Fee Structure for Commercial Requests

- 5-13 The Task Force recommends that commercial requests be charged the set hourly rate for all reasonable hours of search, preparation and review, and the set rate for all reproduction.

#### Fee Rates

- 5-14 The Task Force recommends that the fee rates be updated to reflect inflation and the fee structure be updated to reflect the new media of reproduction.



## Extremely Large Requests

5-15 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to provide that an alternate fee structure may be applied to the small number of very large requests where the cost of processing exceeds a set limit of \$10,000;
- the alternate fee structure should provide for full recovery of any reasonable costs that can be directly attributed to the processing of the request; and
- institutions be required to report on their application of this section in their annual report to Parliament, and the limit be reviewed if the number of requests covered by the alternate fee structure exceeds 2 per cent of all the requests processed throughout government in any given year.

## Fee Waiver Criteria

5-16 The Task Force recommends that:

- the *Access to Information Policy* be revised to set out the factors to be considered in making decisions on whether to waive fees; and
- the criteria take into account the degree to which release of the information will serve the public interest, any financial hardship the fees would cause to the applicant, whether the amount payable is less than the expected cost of administering the fee, and the timeliness of the response to the requester.

5-17 The Task Force recommends that institutions be required to:

- track the time they spend on processing all requests, whether fees are collected or not;
- record the reasons for waiving fees; and
- include information on fee waivers in their annual report to Parliament.

## Expedited Delivery

5-18 The Task Force recommends that requesters be given the option, at their own expense, of expedited delivery by the method of their choice.

## Reinvesting Fees

5-19 The Task Force recommends that the government reinvest the fees collected under the *Access to Information Act* in ways that will improve how the system works.

## Multiple Requests

5-20 The Task Force recommends that the Act be amended to authorize institutions to aggregate requests where:

- they are from the same requester or from multiple requesters acting together;
- they are on the same or a reasonably similar topic;
- they are received within 21 working days of each other; and
- the head of the institution is of the opinion that the requests were made in a manner intended to avoid fees or the application of a time limit extension.

## Duty to Assist the Requester

5-21 The Task Force recommends that the Act be amended to:

- require institutions to make a reasonable effort to assist applicants on request; and
- require institutions to contact requesters before notifying them of a refusal to process their request on the grounds that it is frivolous, vexatious or abusive, or of a decision to aggregate the request with one or more other requests, or to categorize the request as subject to full-cost recovery, in order to assist them in re-formulating the request in a way that will avoid the negative outcome.

---

## 6. Ensuring Compliance: The Redress Process

### Right to Complain

#### Administrative Review

6-1 The Task Force recommends that an internal administrative review mechanism not be added to the current process.

#### Right to Complain About Fees

6-2 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that any applicant whose request has been categorized as commercial, who has had fees assessed under the alternate fee schedule, or who has been required to pay fees that the applicant considers unreasonable, may, after receiving a finding by the Information Commissioner, apply to the Federal Court for review.

#### Time to Complain

6-3 The Task Force recommends that the Act be amended to require that a complaint be made within 60 days after notice was given of any decision of the institution. Or, if no notice has been given to the requester and the time limit set by the Act for responding has expired, a complaint must be made within such reasonable time as the Information Commissioner may allow.

#### Fees to Complain

6-4 The Task Force recommends that there continue to be no fee for filing a complaint with the Information Commissioner.

## Mandate of the Information Commissioner

### Education Mandate

6-5 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to recognize the role of the Information Commissioner in educating the public about the Act and access to government information in general; and
- the Treasury Board Secretariat invite the Information Commissioner to participate in education programs for the public service.

**6-6 The Task Force recommends that:**

- the Information Commissioner publish case summaries, including reasons for findings, on an ongoing basis, with a view to providing guidance to the institutions and to requesters; and
- Section 64 of the Act be amended to extend to the publishing of case summaries the duty of the Information Commissioner to take reasonable precautions to avoid the disclosure of protected information.

**Advisory Mandate**

- 6-7** The Task Force recommends that the Act explicitly recognize the role of the Information Commissioner in advising government institutions on the implications for access to information of proposed legislation, regulations, policies or programs of the government, on the administration of the Act in institutions, and in encouraging institutions to adopt good practices, including the proactive dissemination and informal release of information.

**Practice Assessment Mandate****6-8 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to authorize the Information Commissioner to conduct assessments of practices of institutions having an impact on compliance; and
- the Office of the Information Commissioner and the Treasury Board Secretariat collaborate in conducting assessments of institutional practices.

**Mediation Mandate****6-9 The Task Force recommends that:**

- the Act be amended to formally empower the Information Commissioner to attempt to effect the settlement of complaints through mediation;
- the mediation process be articulated and communicated to both institutions and complainants; and
- as a general rule, Access to Information Coordinators and officials from the Office of the Information Commissioner should be delegated the authority to agree to mediated solutions to complaints.

**Investigating Complaints****A Shared Understanding**

- 6-10** The Task Force recommends that the Information Commissioner prepare and publish comprehensive procedural guidelines for investigations, which should be consistent with the requirements of procedural fairness.

**6-11 The Task Force recommends that:**

- training and information sessions on the investigative process be offered to access officials by the Office of the Information Commissioner;
- investigators of the Office of the Information Commissioner meet from time to time with access officials to clarify and resolve general issues related to the investigation process in order to make investigations more efficient and effective;

- tools for the investigation be developed that would guide both investigators and institutions in the efficient resolution of a complaint; and
- investigators be assigned to specific portfolios of government institutions to enhance their understanding of those institutions, with periodic rotation of assignments.

### Clarity as to Issues under Investigation

- 6-12 The Task Force recommends that investigators provide institutions, as early as possible in the course of the investigation, with a clear and complete understanding of the issues to be resolved.

### Documenting the Handling of the Request

- 6-13 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat, with the advice of the Office of the Information Commissioner, work with institutions to develop realistic standards for the documentation of process files.

### Investigations into Process Matters

- 6-14 The Task Force recommends that:

- the procedure for investigating process issues such as fees, delays, extensions and format, be reviewed for ways to resolve them in as short a time as possible; and
- institutions come up with standards for responding to investigations, and plan for reasonable resources to meet these standards.

### Reviews Conducted in Writing

- 6-15 The Task Force recommends that the Information Commissioner, in consultation with the Treasury Board Secretariat, study the suitability of reviews conducted in writing for some types of investigations.

### Timely Investigations

- 6-16 The Task Force recommends that the Act be amended to require the Information Commissioner to complete investigations within 90 days, with the discretion to extend this period for a reasonable time if necessary, on giving notice of the extension to the complainant, the government institution involved and any third parties.

### Role of Complainant

- 6-17 The Task Force recommends that the Commissioner's procedural guidelines allow for greater involvement of complainants in the investigation process.

## Formal Investigations – Ensuring Procedural Fairness

### Confidentiality of the Investigations

- 6-18 The Task Force recommends that:

- Section 35 of the Act be amended to provide that investigations may be conducted in private; and
- investigation procedures, including the need for confidentiality, not prevent government institutions or individuals from presenting a full response in the course of an investigation.



## Right to Counsel

6-19 The Task Force recommends that:

- the Act be amended to provide witnesses testifying under oath with a right to legal representation; and
- witnesses have the right to choose their legal representative.

## Subpoenas

6-20 The Task Force recommends that:

- no application to the Federal Court be required for the issuance of a subpoena by the Information Commissioner under the *Access to Information Act*;
- subpoenas be limited to investigations of specific complaints, not broadly based inquiries about the functioning of the access process;
- subpoenas only be issued to officials who have actual knowledge of the file; and
- the Information Commissioner's procedural guidelines provide that appropriate notice be given to institutions, witnesses and Access Coordinators that a subpoena will issue.

## Notice to Affected Individuals

6-21 The Task Force recommends that:

- Section 32 be amended to extend the duty of the Commissioner to give notice to the head of the government institution and provide information on the complaints before commencing an investigation, to any person the Commissioner considers appropriate;
- the Commissioner's procedural guidelines provide that notice will be given to any person whose actions or conduct are called into question by a complaint; and
- the Commissioner's procedural guidelines provide that a notice of possible adverse findings will be given to individuals as soon as there is an indication that they might be adversely affected by any findings or comments in the Commissioner's report.

## Solicitor-Client Privilege

6-22 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that the Information Commissioner cannot compel an institution or an individual to produce a communication from or to a legal advisor about the client's rights and obligations under the Act or in contemplation of proceedings under the Act.

## Contempt Powers

6-23 The Task Force recommends that the Act be amended to provide that contempt charges are to be heard by a judge of the Federal Court of Canada.

## Compellability of the Information Commissioner

6-24 The Task Force recommends that the Act be amended to clarify that evidence given to the Commissioner or the Commissioner's staff by a witness is inadmissible against the witness in a prosecution under Section 67.1, and that the Information Commissioner and any person working on the Commissioner's behalf are not competent or compellable witnesses in a prosecution under Section 67.1 of the Act.

## Structural Models for the Review Process

### Full Order-Making Powers

- 6-25 The Task Force encourages the government to consider moving to an order-making model for the Information Commissioner in the medium-term.
- 

## 7. The Way to a Better Access Process

### Facilitating Access for Canadians

#### Helping Canadians to Access Information

7-1 The Task Force recommends that:

- the Government of Canada Web site, and those of individual government institutions, include easily retrievable information on submitting requests under the *Access to Information Act*, and on the organization and responsibilities of those institutions; and
- this information include descriptions of their programs and functions, the types of records they hold and how their records can be effectively identified.

- 7-2 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat take steps, in conjunction with institutions across government, to make both the hard-copy and Web-based versions of *Info Source* more user-friendly.

#### Facilitating the Openness of the Access Process

- 7-3 The Task Force recommends that the Co-ordination of Access to Information Request system (CAIR) be redesigned to make it more user-friendly, and that its component containing information on completed requests across government be made available to the public on a government Web site.
- 7-4 The Task Force recommends that government institutions be encouraged to post summaries of the information they have released which may be of interest to others, in addition to depositing a hard copy of the documents in their reading rooms.

#### Facilitating Electronic Request Processing

- 7-5 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat investigate ways to encourage initiatives that support electronic processing of requests.

## Resourcing the Access Program

### Central Resourcing

7-6 The Task Force recommends that the government allocate increased resources to:

- the central policy and legal advice areas of the Treasury Board Secretariat and the Department of Justice;
- the Office of the Information Commissioner; and
- the access units of institutions.

## Resourcing of Individual Institutions

- 7-7 The Task Force recommends that government institutions manage their Access to Information responsibilities in the same way that they manage other programs, and establish resource planning mechanisms, including resource forecasting, performance measurement and system analysis, as part of their operations.
- 7-8 The Task Force recommends that:
- Treasury Board Secretariat work with institutions to develop resourcing standards and costing models based on workload analyses; and
  - the government encourage firms to create pools of qualified individuals who could be hired on contract as necessary to meet unanticipated demands, through such means as master standing offer arrangements.

## Effective Processing of Requests

### Making Decisions in Response to Requests

- 7-9 The Task Force recommends that every institution examine their decision-making process for factors affecting timeliness and quality, including their delegation of authority under the Act, to ensure that as few approvals as possible are required, and that responsibilities are delegated as far down the organization as possible.

## Supporting Access Officials

### Roles and Responsibilities

- 7-10 The Task Force recommends that the role, duties and responsibilities of Access to Information Coordinators be described in more detail in the *Access to Information Policy and Guidelines*, in the access policies of individual government institutions, and in information about the access process provided to the general public.
- 7-11 The Task Force also recommends that the *Access to Information Policy and Guidelines* articulate the roles and responsibilities of heads of institutions, Deputy Heads, program managers and other employees in meeting their statutory obligations under the Act.
- 7-12 The Task Force recommends that the *Access to Information Policy* require that Coordinators have ready access to the Deputy Head and senior management of their institution.

### Access to Expertise and Advice

- 7-13 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat expand its capacity as the central source of expertise within the government on the operation and administration of the Act, and provide more active support to government institutions, by, for example, providing more advice and guidance to departments on implementation issues, and by gathering and disseminating best practices.
- 7-14 The Task Force recommends that the Department of Justice enhance its capacity to provide expertise in, and advice on, issues of access to information law to government institutions, as well as to the access community, through the Departmental Legal Services Units and through such avenues as information sessions for access officials.

## Training for Access to Information Officials

### 7-15 The Task Force recommends that:

- Treasury Board Secretariat take the lead in developing enhanced training and learning opportunities for access to information officials;
- access officials be required to complete the parts of the training appropriate to their level of responsibility;
- information technology training be included in the compulsory training for access officials;
- Treasury Board Secretariat support training in access to information by educational institutions across Canada; and
- access officials be provided with regular opportunities, through learning networks, to share information and best practices with their counterparts in other institutions.

## Careers in Access

### 7-16 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat:

- consider including access to information positions in classification groupings with other related disciplines;
- assess the appropriateness of classification levels of ATI positions across the government; and
- develop standardized statements of qualifications for ATI positions, along with tools to help institutions determine the qualifications needed for particular positions.

## Tools

### 7-17 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat encourage the use of, and consider providing smaller institutions with, request-tracking software.

---

## 8. Meeting the Information Needs of Canadians Outside the Access to Information Act

- 8-1 The Task Force recommends that all of the ways that information can be provided to the public (including access under the Act) should be considered during the design and implementation phases of any new program or activity of the government.
- 8-2 The Task Force recommends that the Government of Canada Web site provide an explanation of the different ways that government information can be accessed.

## Proactive Dissemination

- 8-3 The Task Force recommends that government institutions more systematically identify information that is of interest to the public and develop the means to disseminate it proactively. These means should include regular publication, and the use of Web sites, or special arrangements or partnerships with the private sector, where appropriate.



## Passive Dissemination – Libraries and Virtual Reading Rooms

- 8-4 The Task Force recommends that, where there is an identified need or interest, and where the information is not sensitive, government institutions make as much information as possible available to the public either in hard copy or electronically.

## Informal Release

- 8-5 The Task Force recommends that government institutions:
- routinely release information, without recourse to the Act, whenever the material is low-risk in terms of requiring protection from disclosure; and
  - establish protocols for use in identifying information appropriate for informal disclosure.
- 8-6 The Task Force recommends that government institutions describe their informal disclosure and proactive and passive dissemination practices in their annual reports to Parliament under the *Access to Information Act* and on their Web sites.

## Special Disclosure Mechanisms for Research Purposes

- 8-7 The Task Force recommends that, where there is an ongoing, regular demand for access from researchers, government institutions establish processes outside the *Access to Information Act*, building on the examples already established in several departments.

## Systematic 30-Year Bulk Review

- 8-8 The Task Force recommends that the National Archives play the lead role in developing and adopting processes for the systematic bulk review and release of historical records.

# 9. Addressing the Information Management Deficit

## An Information Management Strategy

- 9-1 The Task Force recommends that:
- a co-ordinated government-wide strategy be developed to address the crisis in information management;
  - a short-term plan be developed to deal with the most immediately critical needs and a longer-term plan to build ability and structure for the future; and
  - this strategy provide for partnerships among the agencies with primary responsibility for information management (Treasury Board Secretariat, the National Archives and the National Library) and other government institutions.

## Security Classification and Information Management

### 9-2 The Task Force recommends that:

- training on the safeguarding, classification and designation of information in accordance with the *Government Security Policy* be incorporated into an integrated training package that would cover information management and Access to Information;
- security classification be included in electronic records management systems; and
- public service managers ensure good practices in their units with respect to the classification of records and the realistic assessment of the sensitivity of information.

## Accountability for Information Management

### 9-3 The Task Force recommends that:

- an effective accountability regime for information management, including the necessary audit and evaluation tools, be established and implemented within government institutions; and
- a reinvigorated, government-wide framework for monitoring information management be established and implemented by the National Archives, in partnership with the Treasury Board Secretariat and the National Library.

## Support for Public Servants

### 9-4 The Task Force recommends that:

- standards be established for the documentation of the business of government;
- orientation and training, and ongoing guidance in information management, be available for all employees;
- a user-friendly, authoritative, practical guide be developed to assist public servants in creating, managing and disposing of their records; and
- a central area of expertise in information management be established, with responsibility for keeping the government's Information Management Framework up to date through research into standards and best practices.

---

## 10. Measuring and Reporting on Performance

### Improved Assessment of Access Activities

- 10-1 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat, working with the Office of the Information Commissioner, develop several common performance measurement indicators, giving priority to a measure of the complexity of requests.
- 10-2 The Task Force recommends that institutions develop performance measurement indicators to help them identify those areas of their institutions that are having difficulty, or systemic problems affecting their institution that senior management could address.

- 10-3 The Task Force recommends that institutions' annual reports to Parliament be expanded to include:
- information on strategies to provide information outside the Act;
  - initiatives undertaken to improve the access to information system;
  - issues arising during the year that significantly affected the institution's Access to Information program; and
  - planned improvements to respond to identified problems or trends.
- 10-4 The Task Force also recommends that the Treasury Board Secretariat's annual aggregate report provide a much broader view of how the system is working across government, and include analysis of trends on key issues.

## 11. Creating a Culture of Access to Government Information

### Fundamental Values of the Public Service

11-1 The Task Force recommends that:

- the Statement of Principles of the Public Service of Canada refer to the responsibilities of public servants as stewards of government information and as providers of access to that information; and
- training modules for public servants, including orientation sessions for new employees and courses for managers, stress the linkages between access to information and core public service values.

### Awareness and Training for Public Servants

11-2 The Task Force recommends that:

- awareness of access to information and information management be part of orientation programs for new public servants;
- generic training modules on access to information be developed for the training of program staff, in a form that can readily be customized to meet the needs of individual government institutions; and
- all managers receive access to information training, including the efficient management of access requests from a program perspective and best practices in managing information and in creating a culture of access.

## Embedding Access in the Worklife – Incentives and Accountability

### 11-3 The Task Force recommends that:

- responsibilities related to access to information and information management be included in the job description of officers and managers;
- objectives related to access to information and information management be part of the accountability agreement and performance reviews of all managers;
- government institutions discuss their performance on access to information on a regular basis at management meetings;
- when new programs are established, an access to information component be included from the outset as an integral part of the program; and
- access to information goals be integrated in annual corporate plans for government institutions.

## Serving Ministers

### 11-4 The Task Force recommends that:

- Deputy Ministers brief Ministers on their responsibility for implementing the Act;
- Deputy Ministers assist Ministers in making their support for access and their expectations for compliance clear to the government institutions for which they are responsible; and
- staff in Ministers' offices receive access to information and records management training soon after their appointment.

## Providing Corporate Leadership

- 11-5 The Task Force recommends that the Treasury Board Secretariat strengthen its role as the centre of excellence for access to information in the government and as access “champion” for the government as a whole.

## Signaling Change and Fostering Key Attitudes

- 11-6 The Task Force recommends that the training of public servants emphasize that they are stewards of government information on behalf of Canadians; that the provision of information is an integral part of their job; and that the records they create in the course of their work are records of the Government of Canada, and for the most part can be made public.
- 11-7 The Task Force recommends that, in conjunction with its response to our recommendations, the government launch a broad campaign in the public service to enhance awareness of access to information, appreciation of its principles and pride in providing information to Canadians.



---

## 12. Last Word: Enhanced Dialogue on Access to Information

### 12-1 The Task Force recommends that:

- the Treasury Board Secretariat consider setting up an advisory committee of stakeholders and access officials to provide ongoing advice on the administration of the Act;
- a full review of the Act and its operation be conducted every 5 to 10 years; this could be done either by reviewing the Act as a whole, or by looking regularly at specific areas of legislation and practice; and
- there be enhanced ongoing Parliamentary oversight of the access to information regime.



## Annex 1

## Data

Access to Information – Processing of Requests  
Comparison 2000-2001 / 1983-2001

	2000-2001	1983-2001
<b>Disposition of requests completed:</b>		
– All disclosed	37.5%	35.1%
– Some disclosed	35.6%	35.0%
– No records disclosed – excluded	0.3%	0.6%
– No records disclosed – exempted	3.0%	3.2%
– Transferred	1.3%	1.9%
– Treated informally	1.9%	4.9%
– Could not be processed (Reasons include: insufficient information provided by applicant, no record exists and abandonment by applicant)	20.4%	19.3%
<b>Time Required to Complete Requests:</b>		
0 - 30 days	59.3%	57.7%
31- 60 days	17.1%	17.8%
61 + days	23.6%	24.5%
<b>Cost per request completed</b>	<b>\$1,035</b>	<b>\$906</b>
– Fees collected per request completed	\$12.47	\$14.21
– Fees waived per request completed	\$7.45	\$5.82

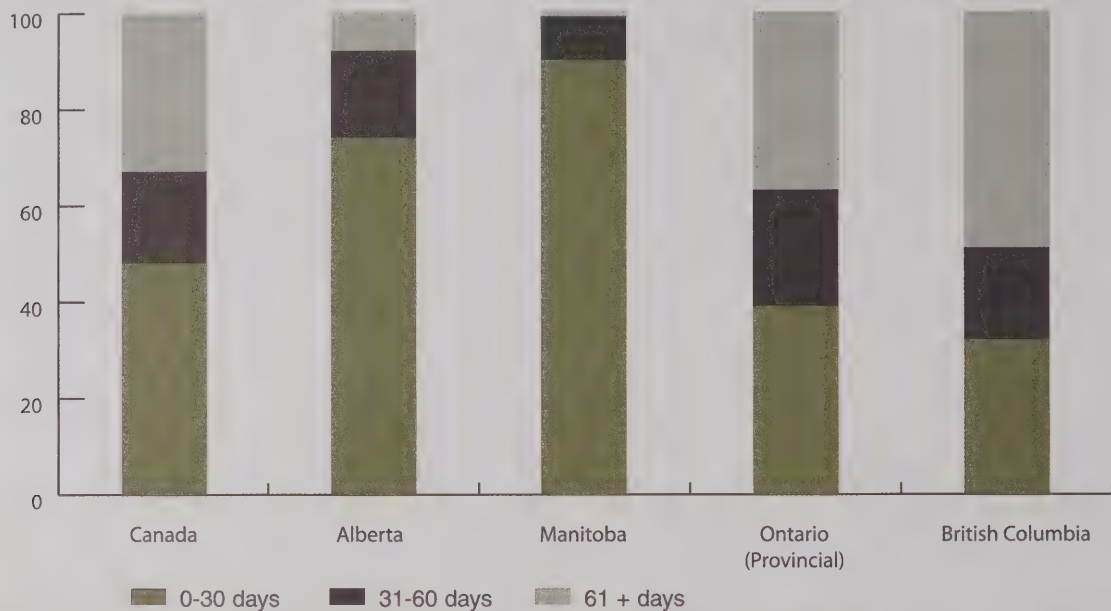
## Exemptions and Exclusions 2000-2001

<b>TOTAL EXEMPTIONS</b>	<b>100.0%</b>	<b>19,424</b>
Section 19 – Personal information	28.0%	5,433
Section 20 – Third party information	23.9%	4,634
Section 21 – Operations of government (advice, recommendations, consultations, plans)	18.6%	3,608
Section 16 – Law enforcement and investigations	8.1%	1,564
Section 15 – International affairs and defence	5.4%	1,059
Section 13 – Information obtained in confidence from another government	5.0%	967
Section 23 – Solicitor-client privilege	4.3%	840
Section 14 – Federal-provincial affairs	2.4%	463
Section 18 – Economic interests of Canada	2.2%	428
Section 24 – Statutory prohibitions	1.3%	259
Section 26 – Information to be published	0.3%	68
Section 17 – Safety of individuals	0.3%	55
Section 22 – Testing procedures	0.2%	46
<b>TOTAL EXCLUSIONS</b>		<b>1,356</b>
Section 68 – Published material, library or museum material, exhibition material <sup>1</sup>		108
Section 69(1) – Cabinet Confidences <sup>2</sup>		1,248

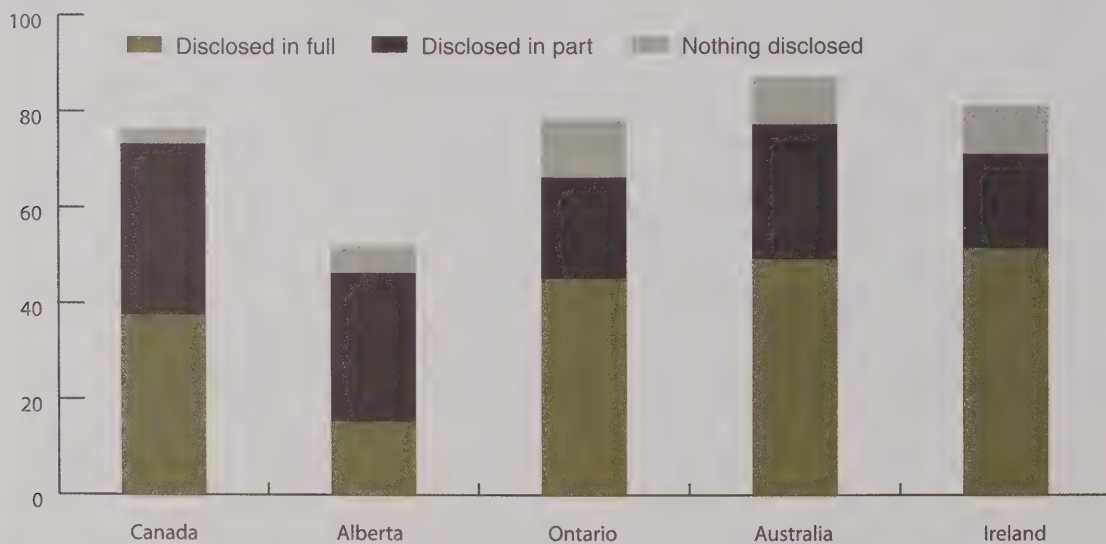
<sup>1</sup> Section 68 was claimed in .5 per cent of refusals to disclose (exemptions and exclusions).<sup>2</sup> Section 69 was claimed in 6 per cent of refusals to disclose (exemptions and exclusions).

## Comparisons with other jurisdictions

Comparative Response Times – 2000-2001



Disposition of requests – 2000-2001





## Complaints to the Information Commissioner – 2000-2001

Complaints received: 1,688  
 Complaints completed: 1,337  
 Pending at end of year: 922

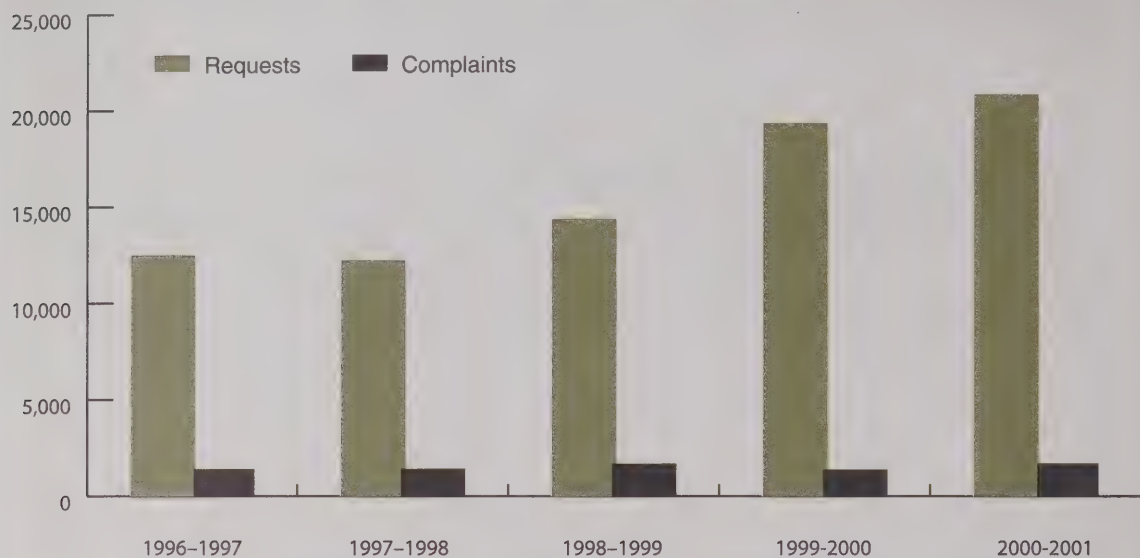
### Findings

CATEGORY	RESOLVED	NOT RESOLVED	NOT SUBSTANTIATED	DISCONTINUED	TOTAL	%
Refusal to disclose	263	2	187	82	534	39.9
Delay (deemed refusal)	493	–	50	32	575	43.1
Time extension	83	–	66	2	151	11.3
Fees	28	–	20	6	54	4.0
Language	–	–	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	13	–	6	4	23	1.7
<b>TOTAL</b>	<b>880</b>	<b>2</b>	<b>329</b>	<b>126</b>	<b>1,337</b>	<b>100</b>
100%	65.8	0.1	24.6	9.4		

### Processing of Complaints – Turnaround Time

CATEGORY	1998-1999		1999-2000		2000-2001	
	MONTHS	CASES	MONTHS	CASES	MONTHS	CASES
Refusal to disclose	5.86	526	5.99	537	7.83	534
Delay (deemed refusal)	2.50	669	3.44	749	3.33	575
Time extension	2.80	71	2.33	134	4.18	151
Fees	5.69	45	5.41	55	7.02	54
Language	–	–	–	–	–	–
Publications	–	–	–	–	–	–
Miscellaneous	4.54	40	4.34	55	4.61	23
<b>Overall</b>	<b>3.99</b>	<b>1,351</b>	<b>4.34</b>	<b>1,530</b>	<b>5.40</b>	<b>1,337</b>

Canada – Total Requests and Total Complaints Received over 5-year Period



<sup>1</sup> The data for 2001 - 2002 is now available on the Office of the Information Commissioner's Web site at [www.infocom.gc.ca](http://www.infocom.gc.ca)

## Annex 2

### Fees Charged by Provincial and International Jurisdiction - Chart

## Fees Charged by Provincial and International Jurisdictions

	APPLICATION FEE	NO CHARGE FOR...	SEARCH/LOCATE/ RETRIEVE FEE	REVIEW FEE	
PROVINCIAL					
Alberta	\$25 \$50 for ongoing request for up to 2 years		\$6.75 per 1/4 hr (\$27/hr)	No Charge	
British Columbia (Non-commercial applicants)	No charge	First 3 hours of locating & retrieving	\$7.50 per 1/4 hr (\$30/hr)	No Charge (\$30/hr)	
Commercial Applicants			Actual Cost		
Manitoba	No charge (though the Act allows for it)	First 2 hours of search & preparation	\$15 per 1/2 hr (\$30/hr)	No Charge	
Ontario	\$5 per request; \$25 per appeal		\$7.50 per 1/4 hr (\$30/hr)		
Québec	No charge	First \$5 for transcription, transmission of document			
Nova Scotia	\$25 per request; \$25 per appeal		\$15 per 1/2 hr (\$30)		



PREPARATION FEE	COPYING FEE	SUPERVISION FEE	SHIPPING DELIVERY FEE	OTHER CHARGES
\$6.75 per 1/4 hr (\$27/hr)	\$6.75 per 1/4 hr (\$27/hr)	\$6.75 per 1/4 hr (\$27/hr)	Actual Cost	At head's discretion based on list of factors
\$7.50 per 1/4 hr  used	Charge depends on medium		Actual Cost  to matter of public	- Unaffordable - Fair to waive - Record relates interest
Actual Cost	Actual Cost		Actual Cost	
\$15 per half hour (\$30/hr)	.20 – .50 pp depending on printer used. Actual cost for other medium		No charge for regular mailing costs Actual cost Actual cost	- Financial hardship - Record relates to matter of public interest concerning public health, safety or the environment
\$7.50 per 1/4 hr (\$30/hr)	.20 pp; \$10 for each floppy disk			Whether access will be granted. If amount <\$5, and too small to justify
	25 pp; \$10 for each floppy disk. All fees are adjusted to Consumer Price Index each year			
\$15 per 1/2 hr (\$30)	.20 pp photo- copying or actual cost		Actual cost for method chosen by requester	Whether access is given. Fee too small to justify cost of collection.

### Fees Charged by Provincial and International Jurisdictions (cont'd)

	APPLICATION FEE	NO CHARGE FOR...	SEARCH/LOCATE/ RETRIEVE FEE	REVIEW FEE	
INTERNATIONAL					
Australia	\$30 per request (\$24.65 Cdn)		\$15 per hour (\$12.32 Cdn)	\$20 per hour (\$16.40 Cdn)	
Ireland	No charge		£16.50 per hour (\$29.00 Cdn)	No Charge	
New Zealand (Non-commercial applicants)	No Charge	First hour of staff time (for search & retrieval; copying; transcribing;	\$28 per half hour (\$18.81 Cdn)	No charge	
Commercial Applicants		Actual Cost to first requester		Actual Cost to first requester	
United Kingdom	No Charge		Not to exceed 10% of prescribed costs & disbursements. If the costs exceed £550 (\$1250 Cdn) fee will be 10% of prescribed costs (£55 or \$125 Cdn) for first £550 plus full amount of prescribed costs & disbursements over £550.	No Charge	

PREPARATION FEE	COPYING FEE	SUPERVISION FEE	SHIPPING/ DELIVERY FEE	OTHER
	.10 pp for paper copies or .08 Cdn; \$4.40 pp for all other types of copies or \$3.61 Cdn; actual cost for all other types of media	\$6.25 per half hour (\$5.13 Cdn)		Charges would cause financial hardship or access is in the public interest
No Charge	3 pence per photocopied sheet or .05 Cdn			Would assist understanding of an issue of national importance
\$28 per half hour (\$18.81 Cdn)	\$28 per half hour (\$18.81 Cdn) .20/page photo- copying (.13 Cdn)	\$28 per half hour (\$18.81 Cdn)		- Financial hardship - Facilitate public relations - Assist dept in its work - Enhance public interest in government
Actual Cost to first requester	Actual Cost to first requester	Actual Cost to first requester		Not available if in commercial interest of requester
Not to exceed 10% of prescribed costs & disbursements. If the costs exceed £550 (\$1250 Cdn) fee will be 10% of prescribed costs (£55 or \$125 Cdn) for first £550 plus full amount of prescribed costs & disbursements over £550.	Not to exceed 10% of prescribed costs & disbursements. If the costs exceed £550 (\$1250 Cdn) fee will be 10% of prescribed costs (£55 or \$125 Cdn) for first £550 plus full amount of prescribed costs & disbursements over £550.		Not to exceed 10% of prescribed costs & disbursements. If the costs exceed £550 (\$1250 Cdn) fee will be 10% of prescribed costs (£55 or \$125 Cdn) for first £550 plus full amount of prescribed costs & disbursements over £550.	

## Fees Charged by Provincial and International Jurisdictions (cont'd)

	APPLICATION FEE	NO CHARGE FOR...	SEARCH/LOCATE/ RETRIEVE FEE	REVIEW FEE	
INTERNATIONAL					
United States (Requests for non-commercial purposes by education, science or news media)	No charge		No charge	No charge	
Commercial Requesters	No charge		Each Agency promulgates its own fees	Direct costs but does not include time spent on general legal/ policy issues	
All others	No charge	First 2 hours of search time & first 100 pages	Reasonable charges per Agency fee schedule		
Canada	\$5 per request	First 5 hours search & preparation for non-computerized record	\$2.50 per 1/4 hour (\$10 per hour)	No charge	



PREPARATION FEE	COPYING FEE	SUPERVISION FEE	SHIPPING/ DELIVERY FEE	WAIVER CRITERIA
No charge	No charge			Is in public interest as a significant contribution
	Direct costs			If commercial interest is less than public interest & is likely to contribute significantly to understanding of operations or activities of government
	Reasonable charges per Agency fee schedule			Is in public interest as a significant contribution
\$2.50 per 1/4 hour (\$10 per hour)	.20 per page; .40 per fiche; \$12 per 16 mm 30.5 m microfilm roll; \$14 per 35 mm 30.5 m roll; for microform to paper, .25/pp;	None	No charge for regular post	In Guidelines - public benefit - normally available without charge - fee payable less than \$25



## Annex 3

### Glossary

---

#### **Access / ATI Coordinator**

The officer designated for each government institution who co-ordinates all activities relating to the operation of the Act, and the regulations, directives and guidelines pursuant to it, within the institution.

#### **Access to Information Official**

Is a public servant with responsibility for processing ATI requests, either full or part-time, including Access analysts, managers and Coordinators.

#### **Access to Information Guidelines**

Are produced by the Treasury Board Secretariat in support of the President of the Treasury Board as the designated Minister under the Act, as required by paragraph 70(1)(c) of the Act. The guidelines are intended to assist institutions in their day-to-day application of the Act, and are included in the Access to Information manual.

#### **Access to Information Policy**

Is produced by the Treasury Board Secretariat in support of the President of the Treasury Board as the designated Minister under the Act, and serves as the directives required by paragraph 70(1)(c) of the Act. The policy is meant to reflect the government's position concerning the interpretation and implementation of the Act, and is included in the Access to Information manual.

#### **Alternative Service Delivery Organization (ASD)**

An organization created by the federal government to deliver new or existing programs or services, including

- Service agencies (Special Operating Agencies, departmental service agencies, departmental corporations, branches or divisions of the public service similar to those listed under the *Financial Administration Act*, col. I, Schedule I.1);
- Crown corporations;
- administrative tribunals;
- shared governance corporations;
- partnership and collaboration with other sectors and levels of government; and
- the contracting-out of federal programs and services to the private and not-for-profit sector.

#### **ATIPflow / ATIPimaging**

Is a set of software programs designed to assist institutions in processing and tracking their ATI requests.

#### **Best Practice**

This term is used in this report to designate practices which the Task Force has found to be exemplary for the promotion of access to information and the effective processing of requests.

### **Cabinet Confidence**

The rule of Cabinet confidentiality protects the principle of the collective responsibility of Cabinet while enabling ministers to engage in the full and frank discussions necessary for the effective functioning of a Cabinet system of government. The current Act does not apply to Cabinet confidences. Although it does not define Cabinet confidences, it does list examples of the types of documents which fall within this broad category (e.g. memoranda setting out proposals or recommendations for Cabinet, agenda of cabinet meetings, records of Cabinet decisions, draft legislation, communications between ministers on matters of government policy).

### **Co-ordination of Access to Information Requests System (CAIR)**

The CAIR system is a number of common electronic facilities designed to support the ATI function across the government. These include a database containing a copy of all requests received by government departments and agencies, the capability to quickly search through the database for relevant information, and the capability to produce printed reports of information contained in the central database.

### **Deputy Head**

Is a public servant who is the deputy minister for a department or ministry of state or, in any other case, the person designated to be the deputy head of the institution, and who has the general responsibility for the management of the institution.

### **Excluded Record**

A record to which the Act does not apply.

### **Exemptions**

#### **– Class Test Exemption**

A class test objectively describes the categories of information or documents to which an exemption can be applied. These exemptions describe classes of information that are considered sufficiently sensitive that disclosure of any information in the class could have a detrimental effect. Under class test exemptions, therefore, where a government institution is satisfied that information falls within the class specified, it can refuse access to the information.

#### **– Discretionary Exemption**

Discretionary exemptions are introduced by the phrase “the head of a government institution may refuse to disclose...” Where such exemptions apply to information requested under the Act, government institutions have the option to disclose the information where it is felt that no injury will result from the disclosure or where it is of the opinion that the interest in disclosing the information outweighs any injury which could result from disclosure.

#### **– Injury Test Exemption**

Exemptions based on an injury test provide that access to information requested under the Act may be denied if disclosure could reasonably be expected to be injurious to the interest specified in the exemption. In other words, disclosure of the information must reasonably be expected to prove harmful or damaging to the specific public or private interest covered by the exemption in order for access to be refused.



### **– Mandatory Exemption**

Mandatory exemptions are introduced by the phrase “the head of the government institution *shall* refuse to disclose...” When information requested under the Act falls within a mandatory exemption, institutions normally must refuse to disclose the record. However, most mandatory exemptions provide for circumstances which permit disclosure if certain conditions are met (e.g. consent of the third party affected or if the information is publicly available).

### **Head**

Is the Minister for a department or ministry of state or, in any other case, the person designated by order in council to be the head of the institution for the purpose of the Act.

### **Info Source**

Is the publication produced by the designated Minister (President of the Treasury Board) in accordance with subsection 5(1) of the Act. It contains details of the organization, programs, functions and information holdings of government institutions.

### **Parliamentary Committee (The)**

The House of Commons Standing Committee on Justice and Solicitor General which reviewed the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* and produced a report on the two Acts entitled *Open and Shut* in 1987.

### **Program Officials**

Are the employees of government institutions who work in the areas that develop or deliver government programs, and that are the subject of an access request.

### **Record**

Means any information contained in any physical medium which is capable of preserving such information and includes any information contained in the original and any copy of correspondence, memoranda, forms, directives, reports, drawings, diagrams, cartographic and architectural items, pictorial and graphic works, photographs, films, microforms, sound recordings, video-tapes, video-disks and video-cassettes, punched, magnetic and other cards, paper and magnetic tapes, magnetic disks and drums, holographs, optic sense sheets, working papers, and any other documentary material, including drafts, or electro-magnetic medium, regardless of physical form and characteristics.

Also, for purposes of the Act, a record includes a machine readable record which does not exist but which can be produced from an existing machine readable record using computer hardware and software and technical expertise normally used by the institution (see sub-section 4(3) of the Act).

### **Schedule I of the Act**

The schedule to the Act which lists all of the government institutions which are subject to the *Access to Information Act*.

### **Schedule II of the Act**

The schedule to the Act which, for the purpose of the application of the exemption contained in Section 24 of the Act, lists the sections of other legislation which restrict the disclosure of information.

**Schedule I of the Regulations**

The schedule to the Regulations which lists all of the investigative bodies which have the authority to claim an exemption under paragraph 16(1)(a) of the Act.

**Severability**

Is the requirement that the institution disclose any part of a record that does not contain exempted information which can reasonably be severed from the exempted information (Section 25 of the Act).

**Third party**

Means any person, group of persons or organization other than the person that made the request or a government institution listed in Schedule I of the Act; normally a third party may be involved in a request because the information which is the subject of a request was created by the third party and/or provided to the government institution by the third party.

**Thirty-year rule**

Prior to the enactment of the *Access to Information Act*, there was a Cabinet directive which required that all records that did not fall into a list of exceptions be open to public disclosure thirty years after their creation.

## Annex 4

### Research Papers Prepared for the Task Force

The Research Papers are cited by number in the Report. They are found on the accompanying CD-ROM.

#### Governance Context

1. Luc JUILLET, Gilles Paquet, *Information Policy and Governance*
2. Neil NEVITTE, *Citizens' Values, Information and Democratic Life*
3. Colin J. BENNETT, *Globalization and Access to Information Regimes*
4. Ken KERNAGHAN, *Ministerial Responsibility: Interpretations, Implications and Information Access*
5. Guy CORRIVEAU, *Trust Within and Among Organizations As It Relates to the Access to Information Framework*
6. Mary FRANCESCHET, *Public Accountability and Access to Information*
7. John McDONALD, Christine ARDERN, *Information Management and Access to Information – A View into the Future*
8. Paul ATTALLAH, Heather PYMAN, *How Journalists Use the Federal Access to Information Act*
9. National Archives of Canada, *The Access to Information Act and Record-Keeping in the Federal Government*
10. Gladys SYMONS, *Constructing a Culture of Access in the Federal Public Service*
11. Consulting and Audit Canada, *Review of Costs Associated with Administering Access to Information and Privacy (ATIP) Legislation*

#### Scope of the Act

12. Jerry BARTRAM, *The scope of The Access to Information Act – Developing consistent criteria for decisions respecting institutions*
13. Jerry BARTRAM, *Maintaining the Public Right of Access to Information when Service Delivery Models Change*
14. Christine M. ARDERN, *Transitory Records – A Review*
15. Christine M. ARDERN, *The Meaning of “Published” for Purposes of the Access to Information Act*

16. Murray Rankin & Associates, *Section 24 and Schedule II of the Access to Information Act – Statutory Prohibition against Disclosure – Options for Reform*
17. Barbara A. McIsaac, *The Nature and Structure of Exempting Provisions and the Use of the Concept of a Public Interest Override*
18. David R. Stephens, *Advice or Recommendations – Section 21 of the Access to Information Act*
19. Murray Rankin, Kathryn Chapman, *Third Party Provisions*
20. Wesley K. Wark, *The Access to Information Act and the Security and Intelligence Community in Canada*
21. Hamar Foster, Catherine Parker, Murray Rankin, Mark Stevenson, *Selected Concerns of Aboriginal People*

#### **Access Process in the Act**

22. Yvon Gauthier Inc., *Survey of Access to Information Units in Government Institutions*
23. Elizabeth Denham, *Issues and Options Regarding Fees under the Access to Information Act*
24. Goss Gilroy Inc., *An Analysis of Fees for Access to Information Requests*
25. David H. Flaherty, *Managing Response Times under Canadian Access to Information Legislation*
26. Robert Jelking, *Access to Information Act – Review of Administrative Limits*

#### **Redress and Investigations**

27. Paul Tetro, *Models for a Complaint/Redress System, Based on Features found in Other Access to Information Jurisdictions*
28. Barbara A. McIsaac, *The Information Commissioner Investigative Powers and Procedures*

#### **Performance Reporting**

29. Goss Gilroy Inc., *New Reporting Framework for Assessing the Performance of the Access to Information Program*



## Annex 5

### Select Bibliography

---

#### Articles

Bayne, Peter, "Recurring Themes in the Interpretation of the Commonwealth Freedom Of Information Act," (1996) 24:2 *Federal Law Review*. See: <http://pandora.nla.gov.au/tep/11156>

Gay, Oonagh, "Freedom of Information – The Continuing Debate" (June 16, 1999) *Research Paper 99/61*, House of Commons Library, London, UK.

Roberts, Alasdair, "Limited Access: Assessing the Health of Canada's Freedom of Information Laws," (April 1998) *School of Policy Studies*, Queen's University.

Roberts, Alasdair, "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law," (2000) 60:4 *Public Administration Review*, 298.

Roberts, Alasdair, "Structural Pluralism and the Right to Information," (2001) 51:3 *University of Toronto Law Journal*, 243.

Roberts, Alasdair, Jonathan DeWolfe & Christopher Stack, "An Evidence-Based Approach to Access Reform," (July 2001) *School of Policy Studies Working Paper 22*, Queen's University.

Roberts, Alasdair, "Measuring Openness: Steps you can take so governments respect access laws," (Fall 1999) *Media Magazine*, 6.3

Roberts, Alasdair, "Is there a Double Standard on Access to Information?" (May-June 2002) *Policy Options Magazine*, 49.

Roberts, Alasdair, "New Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," (Winter 2002) 27 *Queen's Law Journal* 647.

Snell, Rick, "Administrative Compliance – Evaluating the Effectiveness of Freedom of Information," (2001) 93 *Freedom of Information Review* 26.

Snell, Rick, "The Kiwi Paradox – A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand," (2000) 28:3 *Federal Law Review*. See: <http://pandora.nla.gov.au/tep/11156>

Wilson, Ian, "Information, Knowledge, and the Role of Archives" (April 2001) 25:1 *Canadian Journal of Information and Library Science* 19.

## Books

Drapeau, Col. Michel W. & Marc-Aurèle Racicot, *The Complete Annotated Guide to Federal Access to Information 2002*, (Toronto: Carswell, 2001).

Duplessis, Yvon & Jean Hétu, *Accès à l'information, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels, Indexée, annotée et commentée*, (Québec: Les Éditions Yvon Blais Inc, 1991).

Fortier, Louis, *Législation canadienne sur l'accès à l'information / Canadian Legislation on Access to Information*, (Toronto: Carswell, 1996).

McNairn, Colin & Christopher Woodbury, *Government Information: Access and Privacy*, with looseleaf supplements, (Toronto: Carswell, 1992).

McDonagh, Maeve, *Freedom of Information Law in Ireland*, (Dublin: Round Hall, Sweet & Maxwell, 1998).

Nevitte, Neil, *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Comparative Perspective 1981-1990*, (Toronto: Broadview Press, 1996).

McDonald, A. & G. Terrill (eds), *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1998).

## Guidelines

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, "Guidelines and Practices: 2002 Edition." See: [http://www3.gov.ab.ca/foip/guidelines\\_practices/2002/index.cfm](http://www3.gov.ab.ca/foip/guidelines_practices/2002/index.cfm)

Government of British Columbia Ministry of Management Services, "FOIPPA Policy and Procedures Manual." See: [http://www.mser.gov.bc.ca/foi\\_pop/manual/ToC.htm](http://www.mser.gov.bc.ca/foi_pop/manual/ToC.htm)

Government of Manitoba, "FIPPA Resource Manual." See: <http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/manuals/resourcemanual/index.html>.

Government of Ontario, Management Board Secretariat, Information and Privacy Office, "Manual." See: <http://www.gov.on.ca/MBS/english/fip/manual.html>.

Justice Canada, "Annotated Access to Information Act," Information Law and Privacy Section (Ottawa: Queen's Printer of Canada, current as of September 30, 1999). See: [http://www.justice.gc.ca/ilap\\_e/Products/Annotated/ATIA/atia\\_annotated.htm](http://www.justice.gc.ca/ilap_e/Products/Annotated/ATIA/atia_annotated.htm)

Treasury Board Secretariat, "Treasury Board Manual – Access to Information," (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1993). See: [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/gospubs/tbm\\_121/siglist\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/gospubs/tbm_121/siglist_e.html)

U.S. Department of Justice Office of Information and Privacy, "Freedom of Information Act Guide & Privacy Act – Overview" (Washington: U.S. Government Printing Office, May 2000). See: [http://www.usdoj.gov/04foia/04\\_7.html](http://www.usdoj.gov/04foia/04_7.html)

## Reviews/reports

Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of the Federal Freedom of Information Act 1982*, ALRC Report 77 (Canberra: Commonwealth of Australia, 1995).

Australian Law Reform Commission, *Australia's Federal Record: A Review of the Archives Act 1983*, ALRC Report 85 (Canberra: Commonwealth of Australia, 1998).

British Columbia Legislative Assembly, Third Session - 36th Parliament, *Special Committee to Review the Freedom Of Information & Protection Of Privacy Act*, (July 15, 1999). See: [http://www.legis.gov.bc.ca/cmt/36thParl/foi/1999/review\\_act.htm](http://www.legis.gov.bc.ca/cmt/36thParl/foi/1999/review_act.htm)

Canadian Centre for Management Development, *A Strong Foundation, Report of the Task Force on the Public Service Values and Ethics* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 2000). See: [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca)

Flaherty, David, *Four-Year Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act by a Special Committee of the Legislative Assembly of British Columbia*, (Vancouver: Office of the Information and Privacy Commissioner for British Columbia, February 24, 1998). See: <http://www.oipcbc.org/publications/other/review.html>

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, *Annual Reports and Statistics*. See: [http://www3.gov.ab.ca/foip/annual\\_reports/index.cfm](http://www3.gov.ab.ca/foip/annual_reports/index.cfm)

Government of Canada, *Access and Privacy – The Steps Ahead* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).

Government of Newfoundland and Labrador, The Freedom of Information Review Committee, *Striking the Balance – The Right to Know & the Right to Privacy - Vol. 1: Report, Vol. 2: Written Submissions*, (St. John's, The Queen's Printer, July 2001).

Hazell, Robert, *Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand – Final Report to the Cabinet Office on the Operation of the Australian Freedom of Information Act 1982, Canadian Access to Information and Privacy Acts 1982 and the New Zealand Official Information Act 1982* (London: Home Office, 1987).

Hazell, Robert, *Freedom of Information in Canada – Report to the Cabinet Office (M P O) on the Operation of the Access to Information and Privacy Legislation in Canada* (Ottawa, Treasury Board of Canada, August 1987).

Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: 10 Years On* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1994). See: <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Information Commissioner of Canada, *Annual Report 1999-2000* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000). See: <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp>

Information Commissioner of Canada, *Annual Report 2000-2001* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001). See: <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp>

Information Management & Economics Inc., *Information Technology and Open Government* (Toronto: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. See: <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Law Commission of New Zealand, *Review of the Official Information Act 1982*, NZLC Report 40, (Wellington, 1997). See: <http://www.lawcom.govt.nz/>

Legislative Assembly of Alberta, *Final Report of the Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy Act Review Committee*, (1999). See: <http://www.assembly.ab.ca/pro/FOIP/report1.htm>

MPs' Committee on Access to Information, *A Call for Openness*, Ottawa (November 2001).

New Zealand Office of the Ombudsmen, *Ombudsmen's Practice Guidelines Nos.1 to 10*. <http://www.ombudsmen.govt.nz/publicat.htm>

Office of the Information Commissioner of Ireland, *Annual Report 1999*. See: <http://www.irlgov.ie/oic/report99/pub.htm>

Office of the Information Commissioner of Ireland, *The Freedom of Information Act – Compliance by Public Bodies, July 2001*. See: [http://www.gov.ie/oic/235e\\_3c2.htm](http://www.gov.ie/oic/235e_3c2.htm)

Office of the Information Commissioner Western Australia, *Annual Report 1999-2000*.

Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the *Access to Information Act and the Privacy Act, Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).

Roberts, The Hon. John, *Legislation on Public Access to Government Documents – The Green Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977).



RPG Information Services Inc., *The Access to Information Act and Cabinet Confidences – A Discussion of New Approaches* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1996). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. See: <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Sysnovators Ltd., *The Access To Information Act: A Critical Review* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. See: <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Treasury Board Secretariat, *Access to Information and Privacy Coordinators: Their Status and Role* (Ottawa: Queen's Printer, 1988).

United Kingdom, *Your Right to Know – The Government's Proposals for a Freedom of Information Act*. The White Paper presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty, (London, December 1997). See: <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm>

United Kingdom, Select Committee on Public Administration, *Public Administration Third Report*, (London: House of Commons, 1999). See: [www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/570/57002.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpubadm/570/57002.htm)

### **Speeches/papers presented**

Loukidelis, David, "Is the Door Opening or Closing? Assessing the State of Access to Information in Canada." Keynote Presentation at the FOIP 2000 Conference, Edmonton, May 29, 2000. See: [http://www.oipcbc.org/publications/speeches/speech\\_02.html](http://www.oipcbc.org/publications/speeches/speech_02.html)

Mitchinson, Tom, "Public Interest" and Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, February 16, 2001. See: <http://www.ipc.on.ca/english/pubpres/speeches/tm021601.htm>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada, "Remarks to Conference on Access to Information Reform" Ottawa, May 1, 2000. See: <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=14>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada, "Notes for Speech to ADM Advisory Committee" Ottawa, February 23, 2001. See: <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=8>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada, "Remarks to ATI External Advisory Committee" Ottawa, June 26, 2001. See: <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechId=58>

Roberts, Alasdair, "Reform of the Access to Information Act," Statement to the MPs' Committee on Access to Information, Ottawa, August 29, 2001. See: <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm>

Roberts, Alasdair, "The Commissioner as Regulator: Improving Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," Campbell Public Affairs Working Paper. Presented at "Independence and Responsibility: A Conference on the Officers of Parliament," University of Saskatchewan, November 2-3, 2001. See: <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm>

Segal, Hugh, "The Critical Role of Information in a Democracy – A New Approach to Public Disclosure," Access to Government and Corporate Information Conference, University of Winnipeg, May 2002.

Snell, Rick, "Administrative Compliance and Freedom of Information in Three Jurisdictions: Australia, Canada and New Zealand." Paper presented at Conference on *Freedom of Information – One Year On*, St. Patrick's Hall, Dublin, Ireland, April 1999. See: <http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/snellframes99.html>

Wilson, Ian, "You Must Remember This." Presented to "Managing Information: As A Public Asset in the Public Interest" a Round Table series convened by the Institute on Governance, University of Ottawa, March 9, 1999.

Wilson, Ian, "Government and Information in the E-World." Presented to the 3<sup>rd</sup> Annual ATIP Conference, Ottawa, November 1, 2001.

## Annex 6

### Task Force Mandate

The interdepartmental Task Force will conduct a thorough administrative and general legislative review, identify possible adjustments for immediate implementation and report on further recommendations.

The Task Force will examine all components of the Access to Information framework, including the *Access to Information Act and Regulations*, the Policy and Guidelines on Access to Information, departmental procedures and certain aspects of federal government information management and dissemination, to ensure that the Act and its administration are as effective as possible.

The scope of the review of the administration of the Act would include:

- Review of the Access Regulations to allow for increased efficiency, and the TBS Access to Information policy and guidelines to provide additional guidance and support to the public servants charged with responsibility for administering the Act;
- An examination of the resourcing of ATI offices and consideration of the need for resourcing guidelines;
- An examination of the impact on ATI of electronic information and consequential adjustments;
- An examination of the processes and systems used in departments for responding to requests; and
- The identification and recommendation of initiatives to increase the amount of information available through informal means.

The scope of the review of the Act would cover the review and development of proposals for amendment of the *Access to Information Act* for consideration in the next mandate, including (but not limited to):

- Scope of the coverage of the Act;
- New or revised definitions;
- Revision of exclusions and exemptions;
- Review of the fee structure;
- Review of the role of the Information Commissioner; and
- Issues identified in the course of the administrative review.

## Membership

<b>Andrée Delagrave, Chair</b> TREASURY BOARD SECRETARIAT	
<b>Mary Anne Stevens</b> TREASURY BOARD SECRETARIAT	<b>Sherry Moran</b> PRIVY COUNCIL OFFICE
<b>Bruce Mann</b> DEPARTMENT OF JUSTICE	<b>Stephen Bindman</b> DEPARTMENT OF JUSTICE
<b>Marta Khan</b> NATIONAL ARCHIVES CANADA	<b>Bruce Walton</b> NATIONAL ARCHIVES CANADA
<b>Eric Miller</b> TREASURY BOARD SECRETARIAT	<b>Donald Lemieux</b> DEPARTMENT OF JUSTICE
<b>Shauneen Furlong</b> DEPARTMENT OF FINANCE	<b>Valerie Lasher</b> DEPARTMENT OF JUSTICE
<b>David Dunbar</b> LEGAL SERVICES UNIT CITIZENSHIP AND IMMIGRATION	<b>Louis Alberti</b> LEGAL SERVICES UNIT DEPARTMENT OF FOREIGN AFFAIRS AND INTERNATIONAL TRADE
<b>John McCarthy</b> DEPARTMENT OF JUSTICE GOVERNMENT OF NEWFOUNDLAND AND LABRADOR	

The Task Force would like to acknowledge the contributions of several individuals to its work and the preparation of this report, in particular: Diana Babor, Helen Berry, Soulette Gray, Dave Stephens, Marjorie Ward, Chantal Scarlett, Leaman Long, Dola Rivet, Carmen St. Pierre and Geneviève Godin.



## Annex 7

### Advisory Committees Membership

---

#### External Advisory Committee

**Dean Beeby**  
Bureau Chief  
Canadian Press  
Halifax, Nova Scotia

**Norman Hillmer**  
Professor of History  
Carleton University  
Ottawa, Ontario

**Aldéa Landry, Q.C.,**  
President  
Landal Inc.  
Moncton, New Brunswick

**Wayne MacDonald**  
Project Manager  
Access & Privacy Admin. Certificate  
University of Alberta  
Edmonton, Alberta

**Paul-André Comeau**  
Professor  
École nationale d'administration  
publique  
Montréal, Québec

**Arthur Kroeger**  
Chancellor  
Carleton University  
Ottawa, Ontario

**Gaétan Lussier**  
President  
Gaétan Lussier et Associés  
Brossard, Québec

**Paul Thomas**  
Professor of Government  
University of Manitoba  
Winnipeg, Manitoba

**Roger Tassé, Q.C.,**  
Gowling Lafleur Henderson  
Ottawa, Ontario

---

## Advisory Committee of Assistant Deputy Ministers

**Joan Atkinson**  
Citizenship and  
Immigration Canada

**Chantal Bernier**  
Indian and Northern Affairs

**Kristine Burr**  
Solicitor General  
Canada

**Brent DiBartolo**  
National Defence

**Oonagh Fitzgerald**  
Privy Council Office

**Lorenz Friedlander**  
Foreign Affairs and  
International Trade

**Denis Gauthier**  
Health Canada

**Ross Hornby**  
Treasury Board Secretariat

**Lee McDonald**  
National Archives of Canada

**Stephen Rigby**  
Canada Customs  
and Revenue Agency

**Elizabeth Sanderson**  
Justice Canada

**David Tobin**  
Industry Canada

**Michael Wernick**  
Cultural Development  
Canadian Heritage

**Mark Goldenberg**  
Human Resources  
Development Canada

---

## Annex 8

### Historical Background of Access to Information in Canada

#### Federal Government

In **April 1965** – NDP MP Barry Mather introduced the first freedom of information bill as a private member's bill. It died on the order paper. In each parliamentary session between 1968 and his retirement in 1974, he reintroduced identical legislation. Four times it reached Second Reading, but went no further.

In **1968** – The Report of the Task Force on Government Information, *To Know and Be Known*, formed the basis for much of the present *Access to Information Act*.

In **October 1974** – Conservative MP Ged Baldwin introduced a private member's bill, Bill C-225, *An Act Respecting the Right of the Public to Information Concerning Public Business*. Though it eventually died on the order paper, it received extensive study by the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments, which heard testimony from academics, the media, public servants, parliamentarians and public rights advocates. It tabled a report approving in principle the concept of freedom of information legislation.

In **June 1977** – The Liberal Government tabled a Green Paper on freedom of information: *Legislation on Public Access to Government Documents*. It was referred to the Standing Joint Committee on Regulations and Other Statutory Instruments which tabled its report in June 1978, suggesting substantial changes.

In **January 1979** – Secretary of State John Roberts announced the government's intention to introduce legislation but the May 22 election prevented this.

In **October 1979** – The Conservative government introduced freedom of information legislation, Bill C-15. It received Second Reading and was referred to the Standing Committee on Justice and Legal Affairs but died on the order paper.

On **July 17, 1980** – Liberal Communications Minister Francis Fox introduced Bill C-43 containing both the present *Access to Information Act* and *Privacy Act*. The Bill passed Second Reading and was sent to committee for study in the fall of 1980.

In **December 1981** – the government pulled the bill back for further study because several provincial attorneys-general had expressed concerns about certain provisions.

On **February 12, 1982** – Minister Fox told the Commons he might withdraw the bill and replace it with a uniform FOI Act for all 11 governments, which the provinces favoured. On March 21st he said that the government was now considering three options – passing the bill as it was, softening it to reflect provincial concerns or scrapping it entirely in favour of a uniform bill for all 11 jurisdictions. On April 8, 1982 – NDP Justice critic Svend Robinson released a letter to show there was no uniform provincial position – six provinces were opposed to the idea of uniform legislation. Only Ontario, PEI and Saskatchewan were in favour.

On **May 1, 1982** – Prime Minister Trudeau expressed new reservations about the effect of the Bill on the secrecy of cabinet minutes due to recent court decisions. On May 18, 1982 – Several FOI lobby groups held a press conference to urge the government to get the Bill back on track. The same day, all three parties agreed to pass the Bill by the end of June by limiting all stages of debate to one day. On May 20, 1982 – Cabinet approved a new version of C-43, with the major amendment that cabinet documents would not be covered and the court review power would not extend to Cabinet records. The opposition parties gave cautious approval.

On **June 9, 1982** – After a marathon one-day session, the Justice Committee approved the Bill, and on June 28, 1982, the Bill passed Third Reading in the House of Commons by a 193-21 margin.

On **July 1, 1983** – Bill C-43 was proclaimed in force. Both the *Access to Information Act* and the *Privacy Act* required a comprehensive review by a Parliamentary Committee, to begin within three years of enactment.

In **March 1987**, The Standing Committee on Justice and Solicitor General released its review of the Act, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy*. Later the same year, the Government released its response, *Access and Privacy: The Steps Ahead*. Subsequently most of the administrative recommendations of the committee report were implemented, but none of the legislative recommendations.

In **November 1998** – In the wake of the Somalia Affair and the Tainted Blood Scandal, a private member's bill introduced by Liberal MP Colleen Beaumier was passed, adding section 67.1 to the Act to make it an offence for anyone to destroy, falsify or conceal a record, or to counsel anyone else to do so. The offence is punishable by a maximum of two years in prison or a fine up to \$10,000.

In **June 2000** – A private member's bill introduced by Liberal MP John Bryden to overhaul the Act was defeated at second reading by a vote of 178 to 44.

On **August 21, 2000** – Justice Minister Anne McLellan and Treasury Board President Lucienne Robillard announced the establishment of the Access to Information Review Task Force, with a mandate to review both the legislative and administrative issues relative to access to information.

On **November 28, 2001** – Bill C-36, the "Anti-terrorism Bill" was passed amending the *Access to Information Act*. Bill C-36 was granted Royal Assent on December 18, 2001.



## Provincial Governments

### Alberta

**1994** – The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed in part, with the remainder in 1995. Originally based on the Saskatchewan Act, it borrowed many provisions from the BC Act.

**1999** – A statutory legislative review of the Act by an all-party committee resulted in a number of amendments, including the repeal of the provisions in the *Municipal Government Act* relating to access and privacy and extension of the FOIP Act to post-secondary institutions and local government bodies. This Act is subject to a legislative review every three years.

**2002** – The new Revised Statutes of Alberta, proclaimed in force as of January 1, 2002, consolidate Alberta Acts, and amendments to them, up to December 31, 2000. As well, the Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy (FOIP) Act Review Committee, an all-party committee, was established to seek public input and make recommendations on any needed changes to the FOIP legislation. A final report will be submitted to the Alberta Legislature in the fall of 2002.

### British Columbia

**1993** – The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed on October 4, 1993, applicable to government ministries, agencies, and Crown corporations.

**1994** – The application of the Act was extended to include public bodies at the local level such as schools, school boards, police forces, hospitals, colleges, and universities.

**1995** – The Act was further extended to include all self-governing professional bodies, such as the Law Society of British Columbia, the College of Physicians and Surgeons, and the British Columbia College of Teachers.

**1999** – A committee of the Legislative Assembly completed a legislative and administrative review on June 15, 1999.

**2002** – On April 11, 2002, Royal Assent was given to amendments based on recommendations of the 1999 all-party special committee. These allow for new public bodies to be automatically added and for a strengthening of the capacity of the Commissioner to deem some requests as inappropriate. A legislative review is now to be held every six years.

### Manitoba

**1985** – The *Freedom of Information Act* was adopted, and came into force in 1987. It applied only to the provincial government and its agencies.

**1997** – The original Act was replaced with the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, which applies to local public bodies (such as municipal governments, universities and school divisions) and regional health authorities (including hospitals and personal care homes).

**2000** – The government announced its intention to extend FIPPA to all local public bodies.

**2002** – A review of the Act will proceed in 2002. It is scheduled to be completed in May 2003 at the latest.

#### **New Brunswick**

**1980** – The *Right to Information Act* came into force.

**1995** – The Act was extended (as of July 1, 1996) to include school boards and hospital corporations.

#### **Newfoundland**

**1982** – The *Freedom of Information Act* came into force.

**December 2000** – The government announced a review of the Act, giving the task force six months to report.

**July 2001** – The Freedom of Information Review Committee released its report entitled: “Striking the Balance, The Right to Know & the Right to Privacy.”

**November 2001** – The recommendations of the Committee are implemented by the enactment of new legislation that includes the establishment of a Citizen’s Representative to investigate and mediate complaints and make recommendations. The new *Access to Information and Protection of Privacy Act* will provide limited protection for cabinet materials and introduce a public interest override to require the release of protected records in the interest of public health and safety.

**March 2002** – The *Access to Information and Protection of Privacy Act* was granted Royal Assent.

#### **Nova Scotia**

**1977** – A freedom of information law was enacted, the first in Canada.

**1994** – The original statute was replaced by the *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* which came into force on July 1, 1994. The Act does not apply to municipalities, school boards, health care institutions, colleges and universities.

**2002** – The Law Amendments Committee decided to increase the fees to \$25.00 for an application, \$25.00 for a review and \$30.00 an hour for processing.

#### **Ontario**

**1988** – The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* came into effect January 1, 1988. This Act has undergone several three-year reviews, however, few of the resulting recommendations have been implemented.

**1991** – The *Municipal Freedom of Information and Protection of Privacy Act* came into effect January 1, 1991.

**1996** – The Act was amended to remove employment records of civil servants from coverage and to provide for a \$5 application fee and a \$25 complaint fee.

### Prince Edward Island

**Spring 2001** – Bill No. 47, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (No. 2), received Royal Assent on Tuesday, May 15, 2001. Proclamation is pending.

### Québec

**1982** – The *Act Respecting Access to Documents Held by Public Bodies and the Protection of Personal Information* was adopted. It applies to both records and the personal information holdings of the provincial, regional, municipal and local governments. The Commission d'accès à l'information must table a status report every five years.

**1997** – The Commission's five-year status report was tabled.

**2001** – The Act was amended by the adoption of the *Act to establish a legal framework for information technology* in June 2001.

### Saskatchewan

**1992** – The *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed on April 1, 1992.

**1993** – The *Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act* applies to information possessed or controlled by a local authority, such as a municipality, board of education, hospital or special care home.

### The Northwest Territories/Nunavut

**1996** – The *Access to Information and Protection of Privacy Act* (1994) came into force on December 31, 1996.

**April 1, 2000** – Nunavut adopted the laws of the Northwest Territories until such time as it replaces those laws with its own.

### Yukon Territory

**1996** – The *Access to Information and Protection of Privacy Act* was proclaimed on July 1, 1996. All Yukon Territorial Government departments, agencies, boards, commissions, and corporations are subject to the Act.







## Ontario

**1988** – La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1988. La loi fait l'objet de plusieurs examens triennaux, mais très peu des recommandations sont mises en œuvre.

**1991** – La Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée municipale entre en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 1991.

**1996** – La Loi est modifiée : les documents portant sur l'emploi des fonctionnaires ne sont plus assujettis à la Loi et des frais de 5 \$ sont exigibles pour faire une demande et de 25 \$ pour déposer une plainte.

## Île-du-Prince-Édouard

**Printemps 2001** – Le projet de loi 47, *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* (No. 2), reçoit la sanction royale le mardi 15 mai 2001; elle n'a pas encore été promulguée.

## Québec

**1982** – La Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels est adoptée. Elle s'applique à la fois aux documents et aux renseignements personnels détenus par les administrations provinciales, régionales, municipales et locales. Le Commissaire à l'accès à l'information doit déposer un rapport tous les cinq ans

**1997** – La Commission dépose son rapport quinquennal.

**2001** – Les amendements à la loi sont déposés à nouveau en deuxième lecture. La Loi concernant le cadre juridique des technologies de l'information est modifiée en juin 2001; elle modifie les dispositions de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics qui traitent de la transmission de documents électroniques.

## Saskatchewan

**1992** – La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 1<sup>er</sup> avril 1992.

**1993** – La *Local Authority Freedom of Information and Protection of Privacy Act* s'applique à l'information détenue ou contrôlée par une autorité locale, comme une municipalité, un conseil scolaire, un hôpital ou un centre de soins spéciaux.

## Territoires du Nord-Ouest/Nunavut

**1996** – La *Access to Information and Protection of Privacy Act* (1994) entre en vigueur le 31 décembre 1996.

**Le 1<sup>er</sup> avril 2000** – Le Nunavut adopte les lois des Territoires du Nord-Ouest en attendant de les remplacer par ses propres lois.

## Territoire du Yukon

**1996** – La *Access to Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 1<sup>er</sup> juillet 1996. Tous les ministères, les organismes, les conseils, les commissions et les sociétés du gouvernement du Yukon y sont assujettis.

**1997** – La Loi est remplacée par la *Loi sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée*, qui s'applique aux organismes publics locaux (tels les administrations municipales, les universités et les divisions scolaires) ainsi qu'aux autorités de santé régionales (notamment les hôpitaux et les centres de soins personnels).

**2000** – Le gouvernement annonce son intention d'étendre l'application de la LAIPVP à tous les organismes publics locaux et son engagement à réviser la loi. Toutefois, cette révision n'a pas encore commencé. La Loi exige un examen de la Loi d'ici 2003.

**2002** – La Loi sera soumise à une révision en 2002, qui devrait s'achever au plus tard en mai 2003.

#### Nouveau-Brunswick

**1980** – La *Loi sur le droit à l'information* entre en vigueur.

**1995** – La portée de la Loi est modifiée (à compter du 1<sup>er</sup> juillet 1996) afin d'inclure les conseils scolaires et les corporations hospitalières.

#### Terre-Neuve

**1982** – La *Freedom of Information Act* entre en vigueur.

**Décembre 2000** – Le gouvernement annonce une révision de la Loi. Le Groupe d'étude a six mois pour déposer son rapport.

**juillet 2001** – Le Freedom of Information Review Committee publie son rapport intitulé « Striking the Balance, The Right to Know & the Right to Privacy ».

**Novembre 2001** – Les recommandations du comité sont mises en œuvre par suite de la proclamation d'une nouvelle législation qui prévoit notamment la nomination d'un représentant des citoyens chargé de mener des enquêtes sur des plaintes, d'agir comme médiateur et de formuler des recommandations. La nouvelle *Access to Information and Protection of Privacy Act* assure une protection restreinte aux documents du Cabinet et contient une clause de primauté de l'intérêt public qui exige la communication de documents protégés dans l'intérêt de la santé et de la sécurité publiques.

**Mars 2002** — La *Access to Information and Protection of Privacy Act* reçoit la sanction royale.

#### Nouvelle-Écosse

**1977** – Une loi sur la liberté d'accès à l'information est adoptée. Il s'agit de la première au Canada.

**1994** – La première loi est remplacée par la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*, qui entre en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1994. Les municipalités, les conseils scolaires, les établissements de soins de santé, les collèges et les universités ne sont pas tenus de s'y conformer.

**2002** – Le Law Amendments Committee décide de majorer les frais exigibles, qui passent à 25 \$ pour une demande, à 25 \$ pour un examen et à 30 \$ l'heure pour le traitement.

## Gouvernements provinciaux

## Alberta

**1994** – Une partie de la *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée, alors que le reste entre en vigueur en 1995. À l'origine, cette loi s'inspirait de la loi de la Saskatchewan. Plus tard, elle incorpora plusieurs articles de la loi de la Colombie-Britannique.

**1999** – Un comité multipartite chargé de mener une révision législative prévue par la loi apporte un certain nombre de modifications, y compris l'abrogation des dispositions de la *Municipal Government Act* relatives à l'accès à l'information et à la protection des renseignements personnels et l'extension de l'application de la Loi aux établissements postsecondaires et aux administrations municipales. Cette loi est assujettie à une révision législative tous les trois ans.

**2002** – La nouvelle version des Revised Statutes of Alberta, qui est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2002, regroupe les lois de l'Alberta et les modifications qui y ont été apportées jusqu'au 31 décembre 2000. De plus, le Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy (FOIP) Act Review Committee, un comité multipartite, a été créé pour solliciter les commentaires du public et formuler des recommandations sur d'éventuels changements à apporter à la législation sur l'accès à l'information et la protection de la vie privée. Le comité déposera son rapport final devant l'Assemblée législative de l'Alberta à l'automne 2002.

## Colombie-Britannique

**1993** – La *Freedom of Information and Protection of Privacy Act* est proclamée le 4 octobre 1993 et s'applique aux ministères et organismes gouvernementaux et aux sociétés d'État.

**1994** – La portée de la Loi est élargie afin d'inclure les organismes publics à l'échelon local, tels les écoles, les conseils scolaires, les services de police, les hôpitaux, les collèges et les universités.

**1995** – La portée de la Loi est élargie encore plus afin d'inclure tous les organismes professionnels autonomes, tels la Law Society of British Columbia, le Collège of Physicians and Surgeons et le British Columbia College of Teachers.

**1999** – Un comité de l'Assemblée législative achève une étude administrative et législative le 15 juin 1999. Le gouvernement n'a pas encore apporté de modifications.

**2002** – Le 11 avril 2002, les modifications découlant des recommandations formulées par le comité multipartite en 1999 reçoivent la sanction royale. Les organismes publics peuvent dorénavant être ajoutés d'office et le commissaire jouit de pouvoirs accrus pour juger que des demandes sont inadéquates. Une révision législative doit maintenant être exécutée aux six ans.

## Manitoba

**1985** – La *Loi sur la liberté d'accès à l'information* est adoptée et entre en vigueur en 1987. Elle s'applique exclusivement au gouvernement provincial et à ses organismes.



**Le 8 avril 1982** – Le porte-parole du NPD en matière de justice, Svend Robinson, rend publique une lettre qui révèle que l'il n'existe aucune position provinciale uniforme – six provinces s'opposent à l'idée d'une loi uniforme. Seules l'Ontario, l'I.-P.-É. et la Saskatchewan sont en faveur de cette idée.

**Le 1<sup>er</sup> mai 1982** – Le premier ministre Trudeau exprime de nouvelles réserves au sujet des effets du projet de loi sur le caractère secret des documents du Cabinet en raison de récentes décisions judiciaires. Le 18 mai 1982, plusieurs groupes de pression tiennent une conférence de presse pour inciter le gouvernement à remettre le projet de loi sur la bonne voie. Le même jour, les trois partis conviennent d'adopter le projet de loi avant la fin de juin en limitant à une journée toutes les étapes du débat. Le 20 mai 1982, le Cabinet approuve une nouvelle version du projet de loi C-43, qui prévoit des amendements importants visant à soustraire les documents du Cabinet du champ d'application de la Loi et à faire en sorte que les tribunaux ne puissent pas examiner ces documents. Les partis de l'opposition accordent leur approbation avec réserve.

**Le 9 juin 1982** – Après une séance-marathon d'une journée, le Comité de la justice approuve le projet de loi. Le 28 juin 1982, le projet de loi est approuvé en troisième lecture à la Chambre des communes par 193 voix contre 21.

**Le 1<sup>er</sup> juillet 1983** – Le projet de loi C-43 entre en vigueur. La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels prévoient un examen exhaustif par un Comité parlementaire trois ans plus tard.

**Mars 1987** – Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général publie son examen de la Loi, *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels*. Plus tard cette même année, le gouvernement publie sa réponse dans un document intitulé *Accès et renseignements personnels : Les prochaines étapes*. Subséquemment, la plupart des recommandations administratives mises de l'avant dans le rapport du comité sont mises en œuvre. Par contre, aucune des recommandations législatives n'est retenue.

**Novembre 1998** – Dans la foulée de l'affaire de la Somalie et du scandale du sang contaminé, un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par la députée libérale Colleen Beaumier est adopté. Il porte l'adjonction de l'article 67.1, en vertu duquel est coupable d'une infraction quiconque détruit, falsifie ou cache un document ou conçoit à quiconque d'agir de la sorte. L'auteur d'une telle infraction est passible d'une peine maximale de deux ans d'emprisonnement ou d'une amende d'au plus 10 000 \$.

**juin 2000** – Un projet de loi d'initiative parlementaire déposé par le député libéral John Bryden dans le but de réviser la Loi est défait par 178 voix contre 44.

**Le 21 août 2000** – La ministre de la Justice Anne McLellan et la présidente du Conseil du Trésor Lucienne Robilliard annoncent la création du Groupe d'étude sur l'accès à l'information dont le mandat est d'étudier les questions administratives et législatives relatives à l'accès à l'information.

**Le 28 novembre 2001**, le projet de loi C-36, la Loi contre le terrorisme, portant la modification de la Loi sur l'accès à l'information est adopté. Il reçoit la sanction royale le 18 décembre 2001.

## Annexe 8

### Contexte historique de l'accès à l'information au Canada

#### Gouvernement fédéral

**Avril 1965** – Le député néo-démocrate Barry Mather dépose au Parlement le premier projet de loi sur l'accès à l'information. Ce projet de loi d'initiative parlementaire meurt au feuilleton. Il dépose le même projet de loi à chaque session parlementaire subséquente, de 1968 à 1974, l'année de sa retraite. Le projet de loi atteint l'étape de la deuxième lecture à quatre reprises, sans jamais se rendre plus loin.

**1968** — *La Loi sur l'accès à l'information* actuelle s'inspire largement du rapport intitulé « The Report of the Task Force on Government Information, To Know and Be Known » [rapport non traduit].

**Octobre 1974** – Le député conservateur Ged Baldwin dépose un projet de loi d'initiative parlementaire, le projet de loi C-225, *An Act Respecting the Right of the Public to Information Concerning Public Business*. Bien que ce projet de loi finisse par mourir au feuilleton, il fait l'objet d'une étude approfondie par le Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. Le comité entend les témoignages d'universitaires, de représentants des médias, de fonctionnaires, de parlementaires et de défenseurs des droits du public. Il dépose un rapport dans lequel il dit approuver en principe l'idée d'une loi sur l'accès à l'information.

**Juin 1977** – Le gouvernement libéral dépose au Parlement un livre vert sur l'accès à l'information, *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement*, qui est renvoyé au Comité mixte permanent des règlements et autres textes réglementaires. En juin 1978, le comité dépose son rapport dans lequel il propose des changements de fond.

**Janvier 1979** – Le secrétaire d'État John Roberts annonce l'intention du gouvernement d'adopter des mesures législatives, mais l'élection du 22 mai empêche ce projet de se concrétiser.

**Octobre 1979** – Les Conservateurs déposent un projet de loi sur l'accès à l'information. Le projet de loi C-15 franchit le cap de la deuxième lecture, puis est renvoyé au Comité permanent de la justice et des questions juridiques, mais meurt au feuilleton.

**Le 17 juillet 1980** – Le ministre libéral des Communications, Francis Fox, dépose le projet de loi C-43 qui renferme les deux lois actuelles, la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Le projet de loi franchit le cap de la deuxième lecture, puis est renvoyé à l'étude d'un comité à l'automne 1980.

**Décembre 1981** – Le gouvernement décide de retirer le projet de loi afin qu'il fasse l'objet d'une étude plus poussée, étant donné les préoccupations au sujet de certaines dispositions soulevées par plusieurs procureurs généraux provinciaux.

**Le 12 février 1982** – M. Fox déclare à la Chambre qu'il songe à retirer le projet de loi pour le remplacer par une loi sur l'accès à l'information uniforme pour les administrations, solution que favorisent les provinces. Le 21 mars 1982, il déclare que le gouvernement envisage maintenant trois options – adopter le projet de loi tel quel, atténuer certaines dispositions en fonction des préoccupations des provinces ou le remplacer entièrement par un projet de loi d'application uniforme aux administrations.

# Comité consultatif des sous-ministres adjoints

**Joan Atkinson**  
Citoyenneté et immigration Canada

**Chantal Bernier**  
Affaires indiennes et du Nord

**Kristine Burr**  
Solliciteur général Canada

**Brent DiBartolo**  
Défense nationale

**Conagh Fitzgerald**  
Bureau du Conseil privé

**Lorenz Friedlander**  
Ministère des Affaires étrangères  
et du Commerce international

**Denis Gauthier**  
Santé Canada

**Ross Hornby**  
Secrétariat du Conseil du Trésor

**Lee McDonald**  
Archives nationales du Canada

**Stephen Rigby**  
Agence des douanes et du revenu  
du Canada

**Elizabeth Sanderson**  
Ministère de la Justice

**David Tobin**  
Industrie Canada

**Michael Wernick**  
Patrimoine canadien

**Mark Goldenberg**  
Développement des ressources  
humaines Canada

## Annexe 7

### Membres des comités consultatifs

#### Comité consultatif externe

<b>Paul-André Comeau</b> Professeur École nationale d'administration publique Montréal (Québec)	<b>Arthur Kroeger</b> Chancelier Université Carleton Ottawa (Ontario)	<b>Gaétan Lussier</b> Président Gaétan Lussier et Associés Brossard (Québec)	<b>Paul Thomas</b> Professeur d'administration publique Université du Manitoba Winnipeg (Manitoba)	<b>Roger Tassé, c.r.,</b> Gowling Lafleur Henderson Ottawa (Ontario)
<b>Dean Beeby</b> Chef du Bureau Presse canadienne Halifax (Nouvelle-Écosse)	<b>Norman Hillmer</b> Professeur d'histoire Université Carleton Ottawa (Ontario)	<b>Aldéa Landry, c.r.,</b> Présidente Landal Inc. Moncton (Nouveau-Brunswick)	<b>Wayne MacDonald</b> Gestionnaire de projet Certificat en administration de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels Université d'Alberta Edmonton (Alberta)	



Le Groupe d'étude tient à souligner la contribution de plusieurs personnes à ses travaux et à la préparation de ce rapport, en particulier : Diana Babor, Helen Berry, Soulette Gray, Dave Stephens, Marjorie Ward, Chantal Scarlett, Leaman Long, Dola Rivet, Carmen St. Pierre et Geneviève Godin.

## Les membres du groupe d'études

**Andrée Delagrave, présidente**  
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

**Mary Anne Stevens**  
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

**Bruce Mann**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Marta Khan**  
ARCHIVES NATIONALES DU CANADA

**Eric Miller**  
SECRÉTARIAT DU CONSEIL DU TRÉSOR

**Shauneen Furlong**  
MINISTÈRE DES FINANCES

**David Dunbar**  
SERVICES JURIDIQUES  
MINISTÈRE DE LA CITOYENNETÉ  
ET DE L'IMMIGRATION

**Louis Alberti**  
SERVICES JURIDIQUES  
MINISTÈRE DES AFFAIRES ÉTRANGÈRES  
ET DU COMMERCE INTERNATIONAL

**Valérie Lashier**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Bruce Walton**  
ARCHIVES NATIONALES DU CANADA  
**Donald Lemieux**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Stephen Bindman**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE

**Sherry Moran**  
BUREAU DU CONSEIL PRIVÉ

**John McCarthy**  
MINISTÈRE DE LA JUSTICE  
GOUVERNEMENT DE TERRE-NEUVE  
ET DU LABRADOR

## Annexe 6

### Mandat du Groupe d'étude de l'accès à l'information

Ce groupe d'étude interministériel procédera à un examen attentif de l'administration de l'accès à l'information et à un examen général de la législation afférente; il déterminera les ajustements qui peuvent être apportés dans l'immédiat et présentera de nouvelles recommandations.

Le groupe d'étude examinera toutes les composantes du cadre de l'accès à l'information, notamment la *Loi sur l'accès à l'information* et le *Règlement sur l'accès à l'information*, les politiques et les lignes directrices, les procédures ministérielles et certains aspects de la gestion et de la diffusion de l'information du gouvernement fédéral, dans le but de veiller à ce que la Loi et l'application de celle-ci soient aussi efficaces que possible.

L'examen de l'application de la Loi portera sur les éléments suivants :

- examen des règles d'accès en vue d'une plus grande efficacité, ainsi que de la politique et des lignes directrices du SCT sur l'accès à l'information, dans le but d'orienter et d'appuyer davantage les fonctionnaires responsables de l'application de la Loi;
- examen des ressources affectées aux bureaux d'accès à l'information et de la nécessité d'élaborer des lignes directrices sur l'affectation des ressources;
- examen des répercussions de l'information électronique sur l'accès à l'information et des ajustements consécutifs;
- examen des processus et des systèmes utilisés dans les ministères pour répondre aux demandes;

- définition et recommandation d'initiatives ayant pour but d'accroître la quantité d'information disponible par des moyens non officiels.

Le groupe d'étude examinera la *Loi sur l'accès à l'information* et proposera des modifications qui seront envisagées lors du prochain mandat; cet examen couvrira les éléments suivants (sans toutefois s'y limiter) :

- portée de la Loi;
- définitions nouvelles ou modifiées;
- exemptions et exclusions;
- structure tarifaire;
- rôle du commissaire à l'information;
- questions soulevées dans le cadre de l'examen administratif.

Roberts, Alasdair. "Reform of the Access to Information Act, Statement to the MPs' Committee on Access to Information, Ottawa, August 29, 2001. Voir : <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm>

Roberts, Alasdair. "The Commissioner as Regulator: Improving Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," Campbell Public Affairs Working Paper. Presented at "Independence and Responsibility: A Conference on the Officers of Parliament," University of Saskatchewan, November 2-3, 2001. Voir : <http://www.maxwell.syr.edu/campbell/library.htm>

Segal, Hugh. "The Critical Role of Information in a Democracy – A New Approach to Public Disclosure," Access to Government and Corporate Information Conference, University of Winnipeg, May 2002.

Snell, Rick. "Administrative Compliance and Freedom of Information in Three Jurisdictions: Australia, Canada and New Zealand," Paper presented at Conference on *Freedom of Information - One Year On*, St. Patrick's Hall, Dublin, Ireland, April 1999. Voir : <http://www.ucc.ie/ucc/depts/law/foi/conference/snellframes99.html>

Wilson, Ian. "You Must Remember This," Presented to "Managing Information: As A Public Asset in the Public Interest" a Round Table series convened by the Institute on Governance, University of Ottawa, March 9, 1999.

Wilson, Ian. "Government and Information in the E-World," Presented to the 3<sup>rd</sup> Annual ATIP Conference, Ottawa, November 1, 2001.

RPG Information Services Inc., *The Access to Information Act and Cabinet Confidences – A Discussion of New Approaches* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1996). Report prepared for the Commissioner of Canada. Voir : <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Sysnovators Ltd., *The Access To Information Act: A Critical Review* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. Voir : <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>

Treasury Board Secretariat, *Access to Information and Privacy Coordinators: Their Status and Role* (Ottawa: Queen's Printer, 1988).

United Kingdom, *Your Right to Know - The Government's Proposals for a Freedom of Information Act*. The White Paper presented to Parliament by the Chancellor of the Duchy of Lancaster by Command of Her Majesty, (London, December 1997). Voir : <http://www.archive.official-documents.co.uk/document/caboff/foi/foi.htm>

United Kingdom, Select Committee on Public Administration, *Public Administration Third Report*, (London: House of Commons, 1999). Voir : [www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublicadm/570/57002.htm](http://www.publications.parliament.uk/pa/cm199899/cmselect/cmpublicadm/570/57002.htm)

### Discours/ présentations

Loukidelis, David. "Is the Door Opening or Closing? Assessing the State of Access to Information in Canada." Keynote Presentation at the FOIP 2000 Conference, Edmonton, May 29, 2000. Voir : [http://www.oipbc.org/publications/speeches/speech\\_02.html](http://www.oipbc.org/publications/speeches/speech_02.html)

Mitchinson, Tom. "'Public Interest' and Ontario's *Freedom of Information and Protection of Privacy Act*," February 16, 2001. Voir : <http://www.ipc.on.ca/english/pubpres/speeches/tm021601.htm>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Remarks to Conference on Access to Information Reform" Ottawa, May 1, 2000. Voir : <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechid=14>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Notes for Speech to ADM Advisory Committee" Ottawa, February 23, 2001. Voir : <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechid=8>

Reid, The Hon. John M., Information Commissioner of Canada. "Remarks to ATI External Advisory Committee" Ottawa, June 26, 2001. Voir : <http://www.infocom.gc.ca/speeches/speechview-e.asp?intspeechid=58>



- Information Commissioner of Canada, *The Access to Information Act: 10 Years On* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 1994). Voir : <http://www.infocom.gc.ca/publications/default-e.asp>
- Information Commissioner of Canada, *Annual Report 1999-2000* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2000). Voir : <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp>
- Information Commissioner of Canada, *Annual Report 2000-2001* (Ottawa: Minister of Public Works and Government Services Canada, 2001). Voir : <http://www.infocom.gc.ca/reports/default-e.asp>
- Information Management & Economics Inc., *Information Technology and Open Government* (Toronto: Minister of Public Works and Government Services, 1994). Report prepared for the Information Commissioner of Canada. Voir : <http://www.info-com.gc.ca/publications/default-e.asp>
- Law Commission of New Zealand, *Review of the Official Information Act, 1982, NZLC Report 40*, (Wellington, 1997). Voir : <http://www.lawcom.govt.nz/>
- Legislative Assembly of Alberta, *Final Report of the Select Special Freedom of Information and Protection of Privacy Act Review Committee*, (1999). Voir : <http://www.assembly.ab.ca/pro/FOIP/report1.htm>
- MP's Committee on Access to Information, *A Call for Openness*, Ottawa (October 2001).
- New Zealand Office of the Ombudsmen, *Ombudsmen's Practice Guidelines Nos.1 to 10*. <http://www.ombudsmen.govt.nz/publicat.htm>
- Office of the Information Commissioner of Ireland, *Annual Report 1999*. Voir : <http://www.ir1gov.ie/oic/report99/pub.htm>
- Office of the Information Commissioner of Ireland, *The Freedom of Information Act – Compliance by Public Bodies, July 2001*. Voir : [http://www.gov.ie/oic/235e\\_3c2.htm](http://www.gov.ie/oic/235e_3c2.htm)
- Office of the Information Commissioner Western Australia, *Annual Report 1999-2000*.
- Report of the Standing Committee on Justice and Solicitor General on the Review of the Access to Information Act and the Privacy Act, *Open and Shut: Enhancing the Right to Know and the Right to Privacy* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).
- Roberts, The Hon. John, *Legislation on Public Access to Government Documents – The Green Paper* (Ottawa: Minister of Supply and Services Canada, 1977).

U.S. Department of Justice Office of Information and Privacy, "Freedom of Information Act Guide & Privacy Act – Overview" (Washington: U.S. Government Printing Office, May 2000). Voir : [http://www.usdoj.gov/04foia/04\\_7.html](http://www.usdoj.gov/04foia/04_7.html)

## Rapports

Australian Law Reform Commission, *Open Government: A Review of the Freedom of Information Act 1982, ALRC Report 77* (Canberra: Commonwealth of Australia, 1995).

Australian Law Reform Commission, *Australia's Federal Record: A Review of the Archives Act 1983, ALRC Report 85* (Canberra: Commonwealth of Australia, 1998).

British Columbia Legislative Assembly, Third Session - 36<sup>e</sup> Parliament, *Special Committee to Review the Freedom Of Information & Protection Of Privacy Act*, (July 15, 1999). Voir : [http://www.legis.gov.bc.ca/cm36Parl/foi/1999/review\\_act.htm](http://www.legis.gov.bc.ca/cm36Parl/foi/1999/review_act.htm)

Canadian Centre for Management Development, *A Strong Foundation, Report of the Task Force on the Public Service Values and Ethics* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 2000). Voir : [www.ccmd-ccg.gc.ca](http://www.ccmd-ccg.gc.ca)

Flaherty, David, *Four-Year Review of the Freedom of Information and Protection of Privacy Act by a Special Committee of the Legislative Assembly of British Columbia*, (Vancouver: Office of the Information and Privacy Commissioner for British Columbia, February 24, 1998). Voir : <http://www.oipcbc.org/publications/other/review.html>

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, *Annual Reports and Statistics*. Voir : [http://www3.gov.ab.ca/foip/annual\\_reports/index.cfm](http://www3.gov.ab.ca/foip/annual_reports/index.cfm)

Government of Canada, *Access and Privacy – The Steps Ahead* (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1987).

Government of Newfoundland and Labrador, The Freedom of Information Review Committee, *Striking the Balance – The Right to Know & the Right to Privacy – Vol. I: Report, Vol. 2: Written Submissions*, (St. John's, The Queen's Printer, July 2001).

Hazell, Robert, *Freedom of Information in Australia, Canada and New Zealand – Final Report to the Cabinet Office on the Operation of the Australian Freedom of Information Act 1982, Canadian Access to Information and Privacy Acts 1982 and the New Zealand Official Information Act 1982* (London: Home Office, 1987).

Hazell, Robert, *Freedom of Information in Canada – Report to the Cabinet Office (M P O) on the Operation of the Access to Information and Privacy Legislation in Canada* (Ottawa, Treasury Board of Canada, August 1987).

## Ouvrages

Drapeau, Col. Michel W. & Racicot, Marc-Aurèle. *The Complete Annotated Guide to Federal Access to Information 2002*, (Toronto: Carswell, 2001).  
 Duplessis, Yvon & Jean Hétu. *Accès à L'information, Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels*, Indexée, annotée et commentée, (Québec: Les Éditions Yvon Blais Inc, 1991).

Fortier, Louis. *Législation canadienne sur l'accès à l'information / Canadian Legislation on Access to Information*, (Toronto: Carswell, 1996).

McNairn, Colin & Christopher Woodbury. *Government Information: Access and Privacy*, with looseleaf supplements, (Toronto: Carswell, 1992).

McDonagh, Maeve. *Freedom of Information Law in Ireland*, (Dublin: Round Hall, Sweet & Maxwell, 1998).

Nevitte, Neil. *The Decline of Deference: Canadian Value Change in Comparative Perspective 1981-1990*, (Toronto: Broadview Press, 1996).

McDonald, A. & G. Terrill (eds) *Open Government: Freedom of Information and Privacy*, (London: Macmillan Press Ltd, 1998).

## Guides/lignes directrices

Government of Alberta, Freedom of Information and Protection of Privacy, "Guidelines and Practices: 2002 Edition." Voir : [http://www3.gov.ab.ca/foip/guidelines\\_practices/2002/index.cfm](http://www3.gov.ab.ca/foip/guidelines_practices/2002/index.cfm)

Government of British Columbia Ministry of Management Services, "FOIPPA Policy and Procedures Manual." Voir : [http://www.mser.gov.bc.ca/foi\\_pop/manual/ToC.htm](http://www.mser.gov.bc.ca/foi_pop/manual/ToC.htm)

Government of Manitoba, "FIPPA Resource Manual." Voir : <http://www.gov.mb.ca/chc/fippa/manuals/resourcemanual/index.html>.

Government of Ontario, Management Board Secretariat, Information and Privacy Office, "Manual." Voir : <http://www.gov.on.ca/MBS/english/fip/manual.html>.

Justice Canada, "Annotated Access to Information Act," Information Law and Privacy Section (Ottawa: Queen's Printer of Canada, current as of September 30, 1999). Voir : [http://www.justice.gc.ca/ilap\\_e/Products/Annotated/ATIA/atla\\_annotated.htm](http://www.justice.gc.ca/ilap_e/Products/Annotated/ATIA/atla_annotated.htm)

Treasury Board Secretariat, "Treasury Board Manual – Access to Information," (Ottawa: Queen's Printer of Canada, 1993). Voir : [http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/gospubs/tbm\\_121/siglist\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/gospubs/tbm_121/siglist_e.html)

## Annexe 5

### Bibliographie

#### Articles

Bayne, Peter. "Recurring Themes in the Interpretation of the Commonwealth Freedom Of Information Act," (1996) 24:2 *Federal Law Review*. Voir : <http://pandora.nla.gov.au/tep/11156>

Gay, Onagh. "Freedom of Information – The Continuing Debate" (June 16, 1999) *Research Paper 99/61*, House of Commons Library, London, UK.

Roberts, Alasdair. "Limited Access: Assessing the Health of Canada's Freedom of Information Laws," (April 1998) *School of Policy Studies*, Queen's University.

Roberts, Alasdair. "Less Government, More Secrecy: Reinvention and the Weakening of Freedom of Information Law," (2000) 60:4 *Public Administration Review*, 298.

Roberts, Alasdair. "Structural Pluralism and the Right to Information," (2001) 51:3 *University of Toronto Law Journal*, 243.

Roberts, Alasdair. DeWolfe, Jonathan & Christopher Stack, "An Evidence-Based Approach to Access Reform," (July 2001) *School of Policy Studies Working Paper 22*, Queen's University.

Roberts, Alasdair, "Measuring Openness: Steps you can take so governments respect access laws," (Fall 1999) *Media Magazine*, 6.3

Roberts, Alasdair. "Is there a Double Standard on Access to Information?" (May-June 2002) *Policy Options Magazine*, 49.

Roberts, Alasdair. "New Strategies for Enforcement of the Access to Information Act," (Winter 2002) 27 *Queen's Law Journal* 647.

Snell, Rick. "Administrative Compliance – Evaluating the Effectiveness of Freedom of Information," (2001) 93 *Freedom of Information Review* 26.

Snell, Rick. "The Kiwi Paradox - A Comparison of Freedom of Information in Australia and New Zealand," (2000) 28:3 *Federal Law Review*. Voir : <http://pandora.nla.gov.au/tep/11156>

Wilson, Ian. "Information, Knowledge, and the Role of Archives" (April 2001) 25:1 *Canadian Journal of Information and Library Science* 19.



16. Murray Rankin et Associés, *Article 24 et annexe II de la Loi sur l'accès à l'information – Interdictions fondées sur d'autres lois – Options de réforme*
  17. Barbara A. McIsaac, *Nature et structure des exemptions et recours au concept de primauté de l'intérêt public*
  18. David R. Stephens, *L'article 21 de la Loi sur l'accès à l'information*
  19. Murray Rankin, Kathryn Chapman, *Dispositions relatives aux tiers*
  20. Wesley K. Wark, *La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement*
  21. Hamar Foster, Catherine Parker, Murray Rankin, Mark Stevenson, *Préoccupations des peuples autochtones*
- Modalités d'accès prévu dans la loi**
22. Yvon Gauthier Inc., *Enquête menée auprès des services d'accès à l'information des institutions fédérales*
  23. Elizabeth Denham, *Droits exigibles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information – Questions et options*
  24. Goss Gilroy Inc., *Analyse des droits et frais afférents aux demandes d'accès à l'information*
  25. David H. Flaherty, *La gestion des délais de réponse au terme des lois canadiennes sur l'accès à l'information*
  26. Robert Jelking, *Loi sur l'accès à l'information – Revue des protections administratives*
- Recours et enquêtes**
27. Paul Tetro, *Modèles de système de recours et de réparation inspirés d'éléments tirés d'autres lois sur l'accès à l'information*
  28. Barbara McIsaac, *Les pouvoirs et les procédures d'enquête du Commissaire à l'information*
- Rapports de rendement**
29. Goss Gilroy Inc., *Un nouveau cadre pour faire rapport et pour évaluer le rendement du programme d'accès à l'information*

## Annexe 4

### Rapports de recherche préparés pour le Groupe d'étude

Ces rapports de recherche sont cités par numéro dans le rapport. On les retrouve sur le CD-ROM qui accompagne ce rapport.

#### Contexte de la gouvernance

1. Luc Juillet, Gilles Paquet, *Politique d'information et gouvernance*
2. Neil Nevitte, *Valeurs des citoyens, information et vie démocratique*
3. Colin J. Bennett, *Mondialisation et régimes d'accès à l'information*

4. Ken Kernaghan, *Responsabilité ministérielle : interprétations, répercussions et accès à l'information*

5. Guy Corrivéau, *La confiance au sein des organisations et entre ces dernières dans le contexte de l'accès à l'information*

6. Mary Franceschet, *L'accès à l'information et la reddition des comptes au public*
7. John McDonald, Christine Ardem, *L'information : gestion et accès – Regards sur l'avenir*

8. Paul Attallah, Heather Pym, *L'usage de la Loi sur l'accès à l'information par les journalistes*
9. Archives nationales du Canada, *La Loi sur l'accès à l'information et la tenue des dossiers de l'administration fédérale*

10. Gladys Symons, *Construire une culture d'accès à l'information dans la fonction publique fédérale*

11. Conseils et Vérification Canada, *Analyse des coûts découlant de la mise en application des lois sur l'accès à l'information et sur la protection des renseignements personnels*

#### Portée de la Loi

12. Jerry Barram, *La portée de la Loi sur l'accès à l'information – Elaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions*
13. Jerry Barram, *Maintenir le droit d'accès du public à l'information lorsque les modèles de prestation des services changent*
14. Christine M. Ardem, *Étude sur les documents éphémères*
15. Christine M. Ardem, *La signification de « publié » aux fins de la Loi sur l'accès à l'information*

### Représentant de l'accès à l'information

C'est un fonctionnaire chargé de traiter à temps plein ou à temps partiel les demandes d'accès à l'information, y compris les analystes, les gestionnaires et les coordonnateurs de l'accès à l'information. (*Access to information official*)

### Responsable de l'institution

C'est le Ministre ou le Ministre d'État ou, en tout autre cas, la personne désignée par décret en conseil comme le responsable de l'institution aux fins de la Loi. (*Head*)

### Responsables des programmes

Ce sont les employés des institutions fédérales qui œuvrent dans des secteurs chargés d'élaborer ou d'exécuter des programmes gouvernementaux qui font l'objet d'une demande d'accès. (*Program officials*)

### Systèmes ATIPflow / ATIPimaging

C'est un ensemble de logiciels visant à orienter les institutions dans le traitement et le suivi des demandes d'accès à l'information. (*ATIPflow / ATIPimaging*)

### Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI)

Le SCDAI représente plusieurs installations électroniques communes conçues pour appuyer la fonction de l'accès à l'information à l'échelle du gouvernement. Il s'agit notamment d'une base de données renfermant une copie de toutes les demandes reçues par les ministères et organismes fédéraux, de la capacité d'effectuer rapidement des recherches dans la base de données pour obtenir de l'information pertinente et de la capacité de préparer des rapports imprimés à partir de l'information contenue dans la base de données centrale. (*Coordination of Access to Information Requests system (CAIR)*)

### Tiers

Désigne une personne, un groupe de personnes ou une organisation autre que l'auteur de la demande ou une institution fédérale dont le nom figure à l'annexe I de la Loi; habituellement, un tiers est intéressé à une demande, parce que l'information qui fait l'objet de la demande a été créée par le tiers et/ou est fournie à l'institution fédérale par ce dernier. (*Third party*)

## Info Source

C'est la publication produite par le ministre désigné (Présidente du Conseil du Trésor) en application du paragraphe 5(1) de la Loi. Elle renferme des détails sur l'organisation, les programmes et les fonctions des institutions fédérales ainsi que les renseignements détenus par ces institutions. (*Info Source*)

## Lignes directrices relatives à l'accès à l'information

Elles sont élaborées par le Secrétaire du Conseil du Trésor pour appuyer la Présidente du Conseil du Trésor à titre de ministre désigné en vertu de la Loi comme il est stipulé à l'alinéa 70(1)c) de la Loi. Les lignes directrices visent à éclairer les institutions dans l'application quotidienne de la Loi et figurent dans le *Manuel sur l'accès à l'information*. (*Access to Information Guidelines*)

## Organisme offrant différents modes de prestation de services (DMPS)

Un organisme créé par le gouvernement fédéral qui est chargé de la prestation des programmes ou services nouveaux ou existants, y compris

- des organismes de service (organismes de service spéciaux, organismes de service ministériels, établissements publics, directions ou divisions de la fonction publique semblables à celles énumérées dans la colonne I de l'annexe I.1 de la *Loi sur la gestion des finances publiques*)
- des sociétés d'État
- des tribunaux administratifs
- des sociétés à régie partagée
- l'établissement de partenariats et d'ententes de collaboration avec d'autres secteurs
- l'établissement de paliers de gouvernement
- l'impartition de programmes et de services fédéraux à des entreprises privées et sans but lucratif. (*Alternative Service Delivery Organization (ASD)*)

## Politique sur l'accès à l'information

Elle est élaborée par le Secrétaire du Conseil du Trésor pour appuyer la Présidente du Conseil du Trésor à titre de ministre désigné en vertu de la Loi comme il est stipulé à l'alinéa 70(1)c) de la Loi. Cette politique vise à refléter la position du gouvernement concernant l'interprétation et l'application de la Loi et figure dans le *Manuel sur l'accès à l'information*. (*Access to Information Policy*)

## Pratique exemplaire

Cette expression désigne les pratiques que le Groupe d'étude juge comme étant exemplaires pour la promotion de l'accès à l'information et le traitement efficace des demandes. (*Best practice*)

## Prélèvement

C'est l'exigence que l'institution divulgue toute partie d'un document qui ne renferme pas de renseignements exclus en autant qu'elle puisse être prélevée de façon raisonnable par rapport aux renseignements exclus (article 25 de la Loi). (*Severability*)

## Règle de trente ans

Avant la promulgation de la *Loi sur l'accès à l'information*, il existait une directive du Cabinet en vertu de laquelle tous les documents qui n'appartenaient pas à une liste d'exemptions devenaient accessibles au public trente ans après leur création. (*Thirty-year rule*)



### Document confidentiel du Cabinet

La règle de la confidentialité du Cabinet permet de protéger le principe de la responsabilité collective du Cabinet en permettant aux ministres de participer à des débats francs qui sont essentiels au fonctionnement de ce genre de régime. La Loi actuelle ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet. Même si elle ne définit pas les documents confidentiels du Cabinet, elle donne des exemples de types de documents qui relèvent de cette vaste catégorie (p. ex. les mémoires présentant les propositions ou les recommandations au Cabinet, l'ordre du jour des réunions du Cabinet, les rapports de décision du Cabinet, les projets de loi, les communications entre les ministres sur des questions de politique gouvernementale). (*Cabinet Confidence*)

### Document exclus

Un document auquel la Loi ne s'applique pas. (*Excluded Record*)

### Exemptions

#### – Exemptions discrétionnaires (ou facultatives)

Les exemptions discrétionnaires sont formulées de la façon suivante : « le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication... ». Lorsque de telles exemptions s'appliquent à des renseignements demandés en vertu de la Loi, les institutions fédérales peuvent communiquer les renseignements lorsqu'elles jugent que la divulgation ne risque pas de causer préjudice ou lorsqu'elles estiment que les avantages découlant de la divulgation du renseignement sont plus grands que les préjudices éventuels. (*Discretionary Exemption*)

#### – Exemptions de catégorie

Par exemption de catégorie, on entend une description exacte des catégories de renseignements ou de documents qui peuvent faire l'objet d'une exemption. Ces exemptions décrivent les catégories de renseignements qui sont de nature suffisamment délicates que leur divulgation risque de causer un préjudice. Dans les exemptions de catégorie, par conséquent, lorsqu'une institution gouvernementale est convaincue que les renseignements appartiennent à la catégorie précise, elle peut refuser l'accès aux renseignements. (*Class Test Exemptions*)

#### – Exemptions obligatoires

Les exemptions obligatoires sont formulées de la façon suivante : « Le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication... ». Lorsque les renseignements demandés en vertu de la Loi tombent sous l'application d'une exemption obligatoire, les institutions sont habituellement obligées de refuser l'accès au document. Cependant, la plupart des exemptions obligatoires prévoient des circonstances qui permettent de divulguer l'information si certaines conditions sont remplies (p. ex. si le tiers y consent ou si ces renseignements sont à la disposition du grand public). (*Mandatory Exemption*)

#### – Exemptions fondées sur le préjudice probable

Dans le cas des exemptions fondées sur un critère de préjudice, l'accès à l'information demandé en vertu de la Loi peut être refusé lorsque la communication « risquerait vraisemblablement de porter préjudice » à l'intérêt précisé dans l'exemption. Autrement dit, avant de refuser l'accès à des renseignements, il faut être sûr que la divulgation des renseignements nuirait vraisemblablement ou porterait atteinte à l'intérêt public ou privé protégé par l'exemption. (*Injury Test Exemptions*)

## Annexe 3

### Glossaire

#### Administrateur général de l'institution

Le fonctionnaire qui est le sous-ministre d'un ministère ou d'un ministre d'État ou, en tout autre cas, la personne désignée par décret comme l'administrateur général de l'institution et qui a la responsabilité générale de la gestion de l'institution. (*Deputy Head*)

#### Annexe I de la Loi

L'annexe de la Loi qui énumère toutes les institutions fédérales qui sont assujetties à la *Loi sur l'accès à l'information*. (*Schedule I of the Act*)

#### Annexe II de la Loi

L'annexe de la Loi qui, pour l'application de l'exemption contenue à l'article 24 de la Loi, énumère les articles d'autres lois qui restreignent la communication des renseignements. (*Schedule II of the Act*)

#### Annexe I du Règlement

L'annexe du Règlement qui énumère tous les organismes d'enquête qui ont le pouvoir de réclamer une exemption en vertu de l'alinéa 16(1)a) de la Loi. (*Schedule I of the Regulations*)

#### Comité parlementaire (Le)

Le Comité permanent de la justice et du solliciteur général de la Chambre des communes qui a passé en revue la *Loi sur l'accès à l'information* et la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et qui a produit en 1987 un rapport sur les deux lois initulé Une question à deux volets. (*Parliamentary Committee (The)*)

#### Coordonnateur de l'accès à l'information

L'agent désigné par chaque institution fédérale pour coordonner toutes les activités qui ont trait à l'application de la Loi, au règlement connexe ainsi qu'aux directives et lignes directrices qui s'y rapportent. (*Access / ATI coordinator*)

#### Document

Désigne l'information contenue sur un support physique pouvant préserver l'information, y compris l'information contenue dans l'original et toute copie de la correspondance, des notes, des formulaires, des directives, des rapports, des dessins, des diagrammes, des documents cartographiques et architecturaux, des tableaux et des graphiques, des photographies, des films, des microfiches, des enregistrements sonores, des rubans ainsi que des disques et des cassettes vidéo, des cartes perforées, magnétiques et autres, des rubans de papier et des rubans magnétiques, des disques et des tambours magnétiques, des documents holographiques, des feuilles conçues pour la lecture optique, des documents de travail de même que tout autre document de référence incluant les ébauches, ou document conservé sur un support électro-magnétique, indépendamment de sa forme physique et de ses caractéristiques. (*Record*)

De plus, aux fins de la Loi, le terme « document » désigne aussi un document qui n'existe pas en tant que tel mais qu'il est possible de préparer à partir d'un document informatisé à l'aide du matériel, des logiciels et des compétences techniques que l'institution a normalement à sa disposition (voir le paragraphe 4(3) de la Loi).



PREPARATION	Aucun droit	Aucun droit	Si c'est dans l'intérêt public et constitue une contribution de taille	Si l'intérêt commercial est moindre que l'intérêt public et va contribuer grandement à faire mieux comprendre le fonctionnement ou les activités du gouvernement	Frais raisonnables selon la grille tarifaire de l'organisme	2,50 \$ pour 1/4 heure (10 \$/heure)	0,20 \$/page; 0,40 \$/fiche; 12 \$/rouleau micro-film 16 mm 30,5 m; 30,5 m; 14 \$/rouleau 35 mm 30,5 m; 0,25 \$/page pour microforme à papier	Aucun droit	Sans frais pour la poste ordinaire	Directives - Intérêt public - Généralement disponible sans frais - Droits de moins de 25 \$
COPIE	Aucun droit	Aucun droit	Si c'est dans l'intérêt public et constitue une contribution de taille	Si l'intérêt commercial est moindre que l'intérêt public et va contribuer grandement à faire mieux comprendre le fonctionnement ou les activités du gouvernement	Coûts directs					
SUPERVISION										
EXPROPRIATION/LIVRAISON										
CERTIFICATION DE DISTRIBUÉS										



## EXAMEN

EXAMEN	RECHERCHES RECONSTITUTION REPERCUSSION	ACCORD D'ENTENTE	INTERVENANCE	INTERNATIONAL
--------	--	------------------	--------------	---------------

## INTERNATIONAL

Requérants	Requêtes à des fins non commerciales	Requêtes à des fins commerciales
Aucun droit	Aucun droit	Aucun droit
Chaque organisme détermine ses propres droits	Aucun droit	Aucun droit
Colts directs, n'incluant pas temps consacré aux questions juridiques/politiques de nature générale	Aucun droit	Aucun droit

Tous autres	Aucun	2 premières heures de	recherche et 100	premières pages	Frais raisonnables	selon la grille	tarifaire de	l'organisme
-------------	-------	-----------------------	------------------	-----------------	--------------------	-----------------	--------------	-------------

Canada	5 \$ par requête	5 premières heures de recherche et préparation pour les dossiers non informatisés	2,50 \$ pour 1/4 heure (10 \$/heure)	Aucun droit
--------	------------------	---	--------------------------------------	-------------

PRÉPARATION	COPIE	SUPERVISION	EXPÉDITION/ LIVRAISON	CRITIQUES DE DISPENSE
-------------	-------	-------------	--------------------------	--------------------------

0,10 \$ la page sur papier 1/2 heure (0,08 \$ CAN); 4,40 \$ la page toutes autres copies (3,61 \$ CAN); coût réel pour tous autres supports				Les frais constitueraient un jourd fardeau financier ou l'accès intérêt est dans l'intérêt public
--	--	--	--	---

Aucun droit 3 pence par feuille photocopiee (0,05 \$ CAN)				- Alderati à mieux comprendre un dossier d'importance nationale
---	--	--	--	---

28 \$ pour 1/2 heure (18,81 \$ CAN) 0,20 \$/page photocopiées (0,13 \$ CAN)		28 \$ pour 1/2 heure (18,81 \$ CAN)		- Difficultés financières - Facilite les relations publiques - Aide le ministère à faire son travail - Améliore la perception du public face au gouvernement
--	--	---	--	--

Coût réel pour premier requérant	Coût réel pour premier requérant	Pas disponible si dans l'intérêt commercial du requérant
--	--	--

Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés et déboursés prescrits. S'ils dépassent 550 £ (1 250 \$ CAN), établis à 10 % des coûts prescrits 55 £ (125 \$ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits à 550 £.

Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés et déboursés prescrits. S'ils dépassent 550 £ (1 250 \$ CAN), établis à 10 % des coûts prescrits 55 £ (125 \$ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits à 550 £.

Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés et déboursés prescrits. S'ils dépassent 550 £ (1 250 \$ CAN), établis à 10 % des coûts prescrits 55 £ (125 \$ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits à 550 £.

Droits exigibles dans les provinces et d'autres pays (suite)

RECHERCHE/ REANIMATION/ RECUPERATION	EXAMEN
--	--------

INTERNATIONAL

Australie	30 \$ par requête (24,65 \$ CAN)	15 \$ de l'heure (12,32 \$ CAN)	20 \$ de l'heure (16,40 \$ CAN)
-----------	-------------------------------------	------------------------------------	------------------------------------

Irlande	Aucun droit	16,50 £ de l'heure (29,00 \$ CAN)	Aucun droit
---------	-------------	--------------------------------------	-------------

Nouvelle-Zélande (Requérants non commerciaux)	Aucun droit	Première heure de travail du personnel (recherche et récupération; copie; transcription; supervision) et photocopie 20 premières pages; temps investi pour récupérer si mal classé	Aucun droit
---	-------------	--	-------------

Requérants commerciaux	Coût réel pour premier requérant	Coût réel pour premier requérant	Coût réel pour premier requérant
---------------------------	--	--	--

Royaume-Uni	Aucun droit	Ne doivent pas dépasser 10 % des coûts et déboursés prescrits S'ils dépassent 550 £ (1 250 \$ CAN), établis à 10 % coûts prescrits 55 £ (125 \$ CAN) pour les premiers 550 £ plus le montant total des coûts et déboursés prescrits supérieurs à 550 £.	Aucun droit
-------------	-------------	---	-------------

PRÉPARATION	COPIE	SUPERVISION	EXPÉDITION/ LIVRAISON	CRITÈRES DE DISPENSE
-------------	-------	-------------	--------------------------	-------------------------

6,75 \$ pour 1/4 heure (27 \$/heure)	6,75 \$ pour 1/4 heure (27 \$/heure)	6,75 \$ pour 1/4 heure (27 \$/heure)	Coût réel	À la discrétion des responsables, compte d'une gamme de facteurs
--	--	--	--------------	--

7,50 \$ pour 1/4 heure (30 \$/heure)	Frais dépendant du support utilisé (papier, cassette ou autre)		Coût réel	- Pas abordable - Dépense justifiable - Dossier portant sur un sujet d'intérêt public
--	--	--	--------------	---

Coût réel	Coût réel		Coût réel	
15 \$ pour 1/2 heure (30 \$/heure)	0,20 \$ - 0,50 \$ la page selon l'imprimante Coût réel. dans le cas d'autres appareils		Sans frais pour les coûts postaux ordinaires. Coût réel dans le cas des messagers.	- Difficultés financières - Dossier portant sur un sujet d'intérêt comme santé/sécurité, environnement

7,50 \$ pour 1/4 heure (30 \$/heure)	0,20 \$ la page; 10 \$ pour chaque disquette			Selon qu'on permette ou non l'accès. Un montant de moins de 5 \$ ne justifie pas la collecte
--	--	--	--	--

	0,25 \$ la page; 10 \$ pour chaque disquette. Indexation annuelle des frais selon l'indice des prix à la consommation			
15 \$ pour 1/2 heure (30 \$/heure)	0,20 \$ la page pour photocopies ou coût réel		Coût réel selon la méthode choisie par le requérant	Selon qu'on permette ou non l'accès. Montant trop petit pour justifier la collecte.



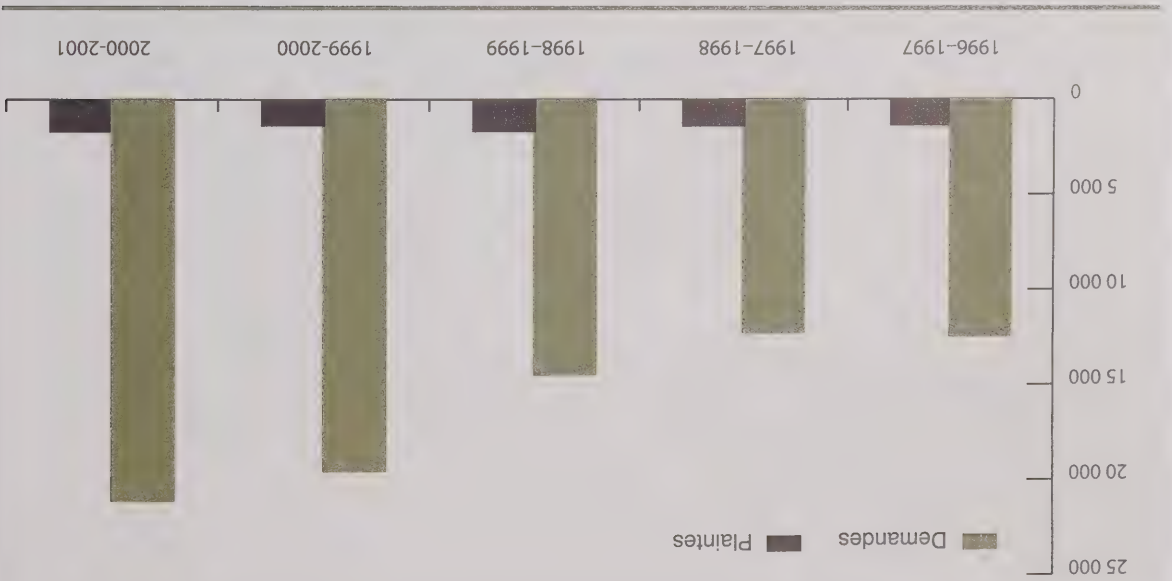


## Annexe 2

---

Droits exigibles dans les provinces et autres pays – tableau

## Canada – Demandes et plaintes reçues au cours des cinq dernières années



1. Les données sur les plaintes pour l'année 2001-2002 sont maintenant disponibles sur le site web du Commissaire à l'information au : [www.infocom.gc.ca](http://www.infocom.gc.ca).

## Plaintes au Commissaire à l'information 2000-2001

Plaintes reçues : 1 688  
 Plaintes traitées : 1 337  
 Non achevées : 922

### Conclusions

CATÉGORIE	RÉGLÉE	NON RÉGLÉE	NON ÉTABLI	ABANDONNÉE	TOTAL	%
Refus de divulguer	263	2	187	82	534	39,9
Retard (présomption de refus)	493	—	50	32	575	43,1
Prorogation de délai	83	—	66	2	151	11,3
Droits à payer	28	—	20	6	54	4,0
Langue	—	—	—	—	—	—
Publication	—	—	—	—	—	—
Divers	13	—	6	4	23	1,7
TOTAL	880	2	329	126	1 337	100
100%	65,8	0,1	24,6	9,4		

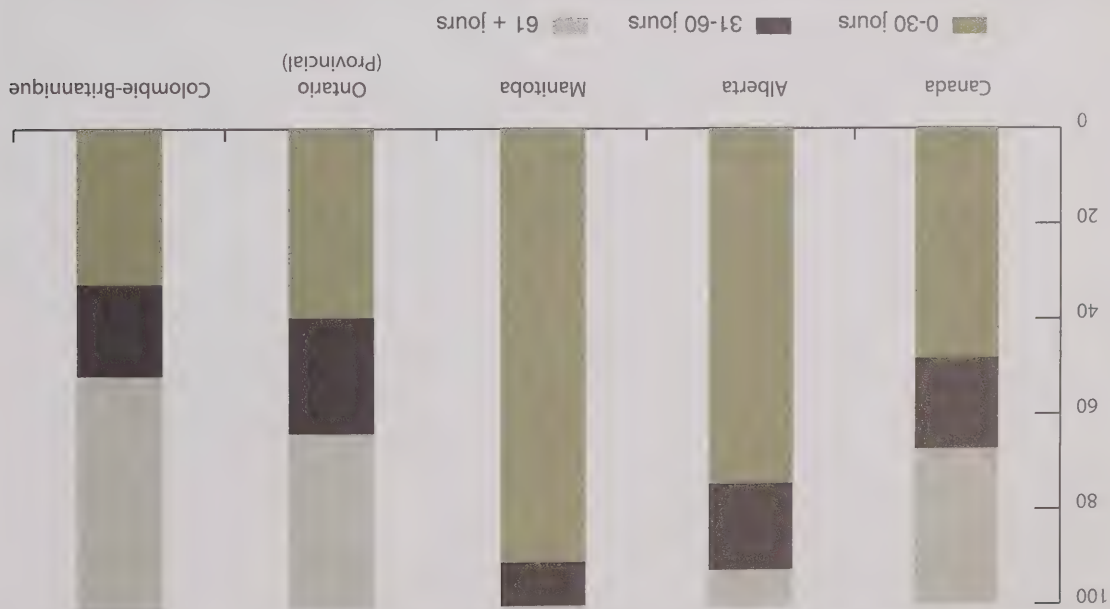
### Traitement des plaintes – Délai

CATÉGORIE	1998-1999	1999-2000	2000-2001
MOIS (%)	MOIS (%)	MOIS (%)	MOIS (%)
PLAINTES	PLAINTES	PLAINTES	PLAINTES
Refus de divulguer	5,86	5,99	7,83
Retard (présomption de refus)	2,50	3,44	3,33
Prorogation de délai	2,80	2,33	4,18
Droits à payer	5,69	5,41	7,02
Langue	—	—	—
Publication	—	—	—
Divers	4,54	4,34	4,61
Moyenne	3,99	4,34	1 337

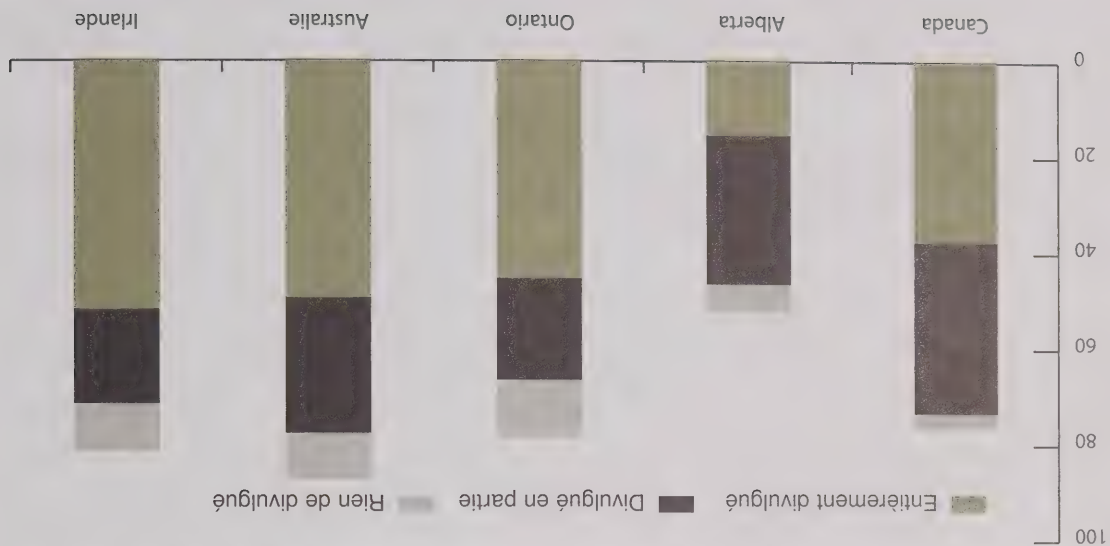


## Comparaisons avec d'autres ressorts

Délais de traitement des demandes – 2000-2001



Disposition des demandes – 2000-2001





**12. Le mot de la fin : dialogue amélioré sur l'accès à l'information**

12-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secrétariat du Conseil du Trésor envisage établir un comité consultatif d'intervenants et de fonctionnaires responsables de l'accès afin de fournir des conseils continus sur l'administration de la Loi;
- qu'un examen complet de la Loi et de son fonctionnement soit effectué à tous les cinq à 10 ans; cela pourrait se faire soit en examinant l'ensemble de la Loi ou en examinant régulièrement des aspects précis de la Loi et de sa pratique; et
- que le Parlement exerce un rôle de veille continue quant au fonctionnement du régime de l'accès à l'information.

## L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation

11-3 Le Groupe d'étude recommande :

- que les responsabilités en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans la description de tâches des agents et des gestionnaires;
- que les objectifs en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans le contrat de responsabilité et dans l'évaluation du rendement de tous les gestionnaires;
- que les institutions fédérales placent régulièrement à l'ordre du jour des réunions de direction, leur rendement en matière d'accès à l'information;
- que lors de la mise sur pied de nouveaux programmes, la composante de l'accès à l'information fasse partie intégrante du programme dès le début; et
- que les objectifs en matière d'accès à l'information soient intégrés à la planification annuelle des institutions fédérales.

## Servir les ministres

11-4 Le Groupe d'étude recommande :

- que les sous-ministres informent les ministres de leurs responsabilités en ce qui concerne l'application de la Loi;
- que les sous-ministres aident les ministres à communiquer aux fonctionnaires des institutions dont ils sont responsables, leur appui de la Loi et leurs attentes en matière de conformité;
- que le personnel des cabinets des ministres reçoive à son arrivée une formation sur l'accès à l'information et la gestion des documents.

## Leadership à l'échelle du gouvernement

11-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor assume un rôle plus important en tant que centre d'excellence en matière d'accès à l'information ainsi que de « champion » de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.

## Signalier le changement et favoriser une nouvelle attitude

11-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement prenne les mesures requises pour sensibiliser les fonctionnaires au fait qu'ils ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens, que la diffusion de l'information est une partie intégrante de leur travail et que les documents qu'ils créent dans le cadre de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada qui peuvent, dans la plupart des cas, être rendus publics.

11-7 Le Groupe d'étude recommande que de concert avec sa réponse à nos recommandations, le gouvernement lance une campagne générale de sensibilisation dans la fonction publique, visant à renforcer la connaissance de l'accès, l'appréciation de ses principes et la fierté de fournir l'information aux Canadiens.

- 10-2 Le Groupe d'étude recommande que les institutions établissent des indicateurs de mesure du rendement en vue de déterminer les secteurs où ils ont des difficultés ou de relever les problèmes systémiques de l'institution qui pourraient être abordés par la haute direction.
- 10-3 Le Groupe d'étude recommande que les rapports annuels au Parlement préparés par les institutions soient étoffés :
- afin de traiter de stratégies de diffusion de l'information par d'autres moyens que l'accès en vertu de la Loi;
  - afin de traiter des mesures entreprises pour améliorer le régime d'accès à l'information;
  - afin de traiter des questions soulevées au cours de l'année qui ont eu une incidence importante sur le programme d'accès à l'information dans l'institution; et
  - afin de traiter des projets d'amélioration visant à répondre aux lacunes ou aux tendances relevées.
- 10-4 Le Groupe d'étude recommande aussi que le rapport annuel consolidé du Secrétaire du Conseil du Trésor offre une perspective beaucoup plus large quant au fonctionnement du régime dans l'ensemble du gouvernement et comprenne une analyse des tendances pour les questions clés.

## 11. Créer une culture d'accès à l'information gouvernementale

### Valeurs fondamentales de la fonction publique

11-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Déclaration de principes de la fonction publique du Canada fasse état des responsabilités d'intendance des fonctionnaires quant à l'information gouvernementale et de garants de l'accès à cette information par les Canadiens;
- que les modules de formation pour les fonctionnaires, y compris les séances d'information pour les nouveaux employés et la formation pour les gestionnaires, insistent sur le lien entre l'accès à l'information et les valeurs fondamentales de la fonction publique.

### Sensibilisation et formation des fonctionnaires

11-2 Le Groupe d'étude recommande :

- que la sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information fasse partie des programmes d'orientation pour les nouveaux fonctionnaires;
- que des modules génériques de formation sur l'accès à l'information soient préparés à l'intention du personnel des programmes, sous une forme qui permet de les adapter pour répondre aux besoins des diverses institutions fédérales; et
- que la formation à l'accès à l'information soit intégrée à la formation de tous les gestionnaires – y compris la gestion efficace des demandes d'accès du point de vue des secteurs de programmes, les pratiques exemplaires dans la gestion de l'information et la création d'une culture d'accès dans l'organisation.



- que cette stratégie comprenne l'établissement d'ententes de coopération entre les organismes de première ligne en gestion de l'information (Secrétariat du Conseil du Trésor, Archives nationales et Bibliothèque nationale) et les autres institutions fédérales.

## Classification de sécurité et gestion de l'information

9-2 Le Groupe d'étude recommande :

- que soit élaboré un programme de formation intégrée sur la gestion de l'information et l'accès à l'information, comprenant la sauvegarde, la classification et la désignation de l'information en conformité avec la politique gouvernementale en matière de sécurité;
- que la classification de sécurité figure comme élément des systèmes de gestion électronique des documents; et
- que les gestionnaires de la fonction publique assurent, dans leurs unités, la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de classification des documents et d'évaluation réaliste de la nature délicate de l'information.

## La responsabilité pour la gestion de l'information

9-3 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on institue et mette en œuvre dans les institutions fédérales, une structure de responsabilité efficace pour la gestion de l'information, y compris les outils nécessaires pour la vérification et l'évaluation; et
- qu'un cadre renové pour la vérification de la gestion de l'information soit établi à l'échelle du gouvernement et mis en œuvre par les Archives nationales, en coopération avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.

## L'appui aux fonctionnaires

9-4 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on établisse des normes pour la documentation des activités du gouvernement;
- que tous les employés reçoivent une orientation, ainsi que de la formation et des conseils de façon continue en matière de gestion de l'information;
- qu'un guide convivial, pratique et faisant autorité, soit rédigé afin d'aider les fonctionnaires à créer, gérer et éliminer leurs documents; et
- qu'on établisse un centre d'excellence en gestion de l'information, qui aurait la responsabilité de la mise à jour du Cadre de gestion de l'information du gouvernement par ses recherches au niveau des normes et des pratiques exemplaires.

## 10. Mesure du rendement et rapports sur le rendement

### Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès

- 10-1 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, de concert avec le Commissariat à l'information, établisse plusieurs indicateurs permettant de mesurer le rendement, en accordant la priorité à un indicateur de la complexité des demandes.

### La diffusion active

- 8-3 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales inventorient plus systématiquement l'information qui est d'intérêt pour le public et qu'elles développent les moyens de la diffuser de façon active. Ces moyens devraient comprendre des programmes de publication, l'utilisation de sites Web et des ententes spécifiques ou des partenariats avec le secteur privé, lorsque cette pratique est appropriée.

### La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelles

- 8-4 Le Groupe d'étude recommande que, chaque fois qu'on constate un besoin ou un intérêt et que l'information en cause n'a pas un caractère délicat, les institutions fédérales offrent à la consultation du public le plus d'information possible sous forme de copies papier ou par l'entremise de moyens électroniques.

### La communication sans formalités

- 8-5 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales :
- communiquent de façon régulière l'information sans avoir recours à la Loi, chaque fois que le risque est peu élevé que les documents contiennent de l'information de nature délicate devant être protégée contre la divulgation; et
  - établissent des protocoles permettant d'identifier l'information susceptible de communication sans formalités.

- 8-6 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales décrivent leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive dans les rapports annuels qu'elles déposent au Parlement en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, ainsi que sur leurs sites Web.
- 8-7 Le Groupe d'étude recommande que, lorsqu'il y a une demande régulière et continue d'accès de la part de chercheurs, les institutions fédérales mettent sur pied des processus parallèles à la Loi sur l'accès à l'information pour faciliter l'accès à des ensembles importants de dossiers, s'inspirant des pratiques établies dans plusieurs ministères.

### Revue en bloc systématique après 30 ans

- 8-8 Le Groupe d'étude recommande que les Archives nationales jouent le rôle principal dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques.

## 9. Remédier au déficit de la gestion de l'information

### Une stratégie de gestion de l'information

- 9-1 Le Groupe d'étude recommande :
- qu'une stratégie intégrée et globale soit définie pour redresser la crise actuelle en gestion de l'information;
  - qu'un plan d'action à court terme soit mis en place pour traiter les besoins les plus urgents de même qu'un plan d'action à plus long terme pour créer une base de compétences et une structure pour l'avenir;

**Formation du personnel chargé de l'accès à l'information**

**7-15** Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secrétaire du Conseil du Trésor assume le leadership dans le développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès à l'information;

- que les coordonnateurs à l'accès et les membres de leur personnel soient tenus de suivre les modules de formation appropriés à leur niveau de responsabilité;

- qu'une formation en technologie de l'information soit comprise dans le cadre du programme obligatoire de formation professionnelle pour les responsables de l'accès;

- que le Secrétaire du Conseil du Trésor appuie les programmes de formation de ce type offerts par les établissements d'enseignement à travers le Canada;

- que les responsables de l'accès se voient offrir, par l'entremise de réseaux d'apprentis-sage, des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires.

**Carrières dans le secteur de l'accès à l'information**

**7-16** Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor :

- examine la possibilité de placer les postes d'accès à l'information dans le cadre de groupes plus larges contenant d'autres disciplines connexes;

- rationalise les niveaux des postes des services d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement;

- développe des énoncés de qualités normalisés pour les postes d'accès à l'information, ainsi que des outils pour aider les institutions à déterminer les compétences requises pour les dif-férents postes.

**Outils**

**7-17** Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor encourage l'utilisation des logiciels de suivi des demandes et examine la possibilité de fournir ces logiciels aux petites institutions.

**8. Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi**

**8-1** Le Groupe d'étude recommande que toutes les façons de fournir l'information au grand public (y compris l'accès en vertu de la Loi) soient examinées lors de la conception et de la mise en œuvre de tout nouveau programme ou activité du gouvernement.

**8-2** Le Groupe d'étude recommande que le site Internet du gouvernement du Canada contienne une explication des diverses façons par lesquelles on peut obtenir l'information gouvernementale.

- 7-8 Le Groupe d'étude recommande :
- que le Secrétaire du Conseil du Trésor, en coopération avec les institutions, travaille à l'établissement de normes de ressources et de modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail;
  - que le gouvernement encourage le secteur privé à créer des réserves de personnes qualifiées dont on pourrait retenir les services à contrat pour répondre à une demande imprévue, notamment par la voie d'offres permanentes.
- Le traitement efficace des demandes**
- La prise de décision en réponse aux demandes**

- 7-9 Le Groupe d'étude recommande que chaque institution soumette son processus décisionnel à un examen pour évaluer les facteurs ayant une incidence sur la rapidité d'exécution et la qualité des décisions, y compris la délégation des pouvoirs en vertu de la Loi, afin de s'assurer du nombre minimum d'approbations nécessaires, et de faire en sorte que les responsabilités soient déléguées le plus possible dans la hiérarchie.

## L'appui aux responsables de l'accès à l'information

### Rôles et responsabilités

- 7-10 Le Groupe d'étude recommande que le rôle, les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information, ainsi que la nature stratégique de leurs fonctions, soient expliqués de façon plus détaillée dans la *Politique et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor, dans les politiques des diverses institutions fédérales et dans l'information sur la procédure d'accès disponible au grand public.
- 7-11 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique et les Lignes directrices* du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information précisent les rôles et responsabilités des responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.

- 7-12 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor indique que le coordonnateur de l'accès doit avoir un accès facile au sous-ministre et à la haute direction de son institution.

### Accès à l'expertise et aux conseils

- 7-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor augmente sa capacité en tant que centre d'expertise au sein du gouvernement sur toute question relative à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les ministères, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et diffusant les pratiques exemplaires.

- 7-14 Le Groupe d'étude recommande que le ministère de la Justice renforce sa capacité à fournir de l'expertise et des conseils aux institutions fédérales dans le domaine du droit de l'accès à l'information, par le truchement des Services juridiques des ministères et par l'organisation de séances d'information à l'intention des responsables de l'accès.



**7. Améliorer le processus d'accès**

**Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens**  
**Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent**

**7-1 Le Groupe d'étude recommande :**

- que les sites Web du gouvernement du Canada et des institutions fédérales affichent des renseignements faciles à trouver sur la façon de présenter des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information, et sur l'organisation et les responsabilités des institutions; et
- que l'information comprenne des descriptions de leurs programmes et leurs fonctions, ainsi que de leurs fonds documentaires et la façon de repérer les documents.

**7-2 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor, en coopération avec les diverses institutions fédérales, prenne les mesures requises pour améliorer la convivialité d'Info Source pour le grand public, tant dans sa version imprimée que dans sa version Internet.**

**Améliorer la transparence du processus d'accès**

**7-3 Le Groupe d'étude recommande que le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) soit remanié pour le rendre plus convivial, et que la composante de ce système qui contient les renseignements sur toutes les demandes présentées dans l'ensemble du gouvernement auxquelles on a répondu, soit mise à la disposition du grand public sur un site Web gouvernemental.**

**7-4 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales soient encouragées à afficher des résumés de l'information qu'ils ont divulguée qui pourrait être d'intérêt général, en plus d'en déposer une copie imprimée dans leur salle de lecture.**

**Faciliter le traitement électronique des demandes**

**7-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor examine les façons de favoriser les initiatives portant sur le traitement électronique des demandes.**

**Ressources pour le programme d'accès à l'information**

**Ressources pour les services centraux**

**7-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement affecte plus de ressources :**

- aux instances centrales de conseils en matière de politiques et de conseils juridiques du Secrétaire du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice;
- au Commissariat à l'information du Canada;
- aux services d'accès des institutions

**Ressources pour les institutions particulières**

**7-7 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales adoptent un modèle de gestion pour le programme d'accès à l'information comparable à celui utilisé pour les autres programmes c'est-à-dire qu'elles mettent en place des mécanismes de planification des ressources, y compris les prévisions de ressources, de mesure du rendement et d'analyse de système.**



## Avis aux mis-en-cause

6-21 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'article 32 soit modifié pour que le Commissaire ait la responsabilité de donner avis non seulement au responsable d'une institution gouvernementale et de lui fournir de l'information sur la plainte avant de commencer une enquête, mais aussi à toute autre personne considérée appropriée par le Commissaire; et
- que les lignes directrices du Commissaire portent qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question à un moment ou l'autre de l'enquête; que les lignes directrices procédurales du Commissaire portent qu'un avis de conclusions défavorables possibles sera donné aux personnes dès qu'il y a une indication qu'elles pourraient être négativement touchées par tout résultat ou commentaire du rapport du Commissaire.

## Secret professionnel de l'avocat

6-22 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour qu'elle stipule que le Commissaire à l'information ne peut pas obliger une institution ou un individu à produire une communication avec un conseiller juridique contenant des conseils juridiques sur les droits et obligations du client en vertu de la Loi ou sur d'éventuelles poursuites intentées en vertu de la Loi.

## Outrage au tribunal

6-23 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute citation pour outrage au tribunal doit être entendue par un juge de la Cour fédérale du Canada.

## Compétence à témoigner du Commissaire à l'information

6-24 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve fournie au Commissaire ou à son personnel par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 et que le Commissaire à l'information ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son ordre n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 de la Loi.

## Modèles organisationnels – l'examen indépendant

### Pleins pouvoirs exécutives

6-25 Le Groupe d'étude encourage le gouvernement à examiner sérieusement la possibilité d'adopter, à moyen terme, le modèle des pouvoirs exécutives pour le Commissaire à l'information.

Enquêtes documentaires

- 6-15 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information, en collaboration avec le Secréariat du Conseil du Trésor, étudie la pertinence de mener des enquêtes documentaires pour certains types de dossiers.

Délai pour mener l'enquête

- 6-16 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour obliger le Commissaire à l'information à répondre aux plaintes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger cette période au besoin, en donnant avis de la prolongation au plaignant, à l'institution et aux tiers.

Rôle du plaignant

- 6-17 Le Groupe d'étude recommande que les lignes directrices sur la procédure d'enquête du Commissaire permettent une plus grande participation des plaignants au processus.

Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure

Secret de l'enquête

- 6-18 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'article 35 de la Loi soit modifié pour porter que les enquêtes peuvent être tenues en secret;
- que les procédures d'enquêtes, y compris le besoin de confidentialité, n'empêchent pas les institutions fédérales et les individus de présenter une réponse complète pendant une enquête.

Droit à un avocat

- 6-19 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour accorder aux individus qui témoignent sous serment le droit d'être représentés par un avocat;

Citations à comparaître ou à produire

- 6-20 Le Groupe d'étude recommande :
- que l'on n'oblige pas le Commissaire à l'information à demander l'autorisation de la Cour fédérale pour citer à comparaître et à produire un document en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*;
  - que les citations à comparaître et à produire un document soient utilisées uniquement dans le cas de plaintes particulières et non dans le cas d'enquêtes générales sur le fonctionnement du processus d'accès;
  - que l'on ne cite à comparaître ou à produire des documents que les fonctionnaires qui ont une connaissance réelle du dossier;
  - que la règle de procédure d'enquête et les lignes directrices du Commissaire à l'information prévoient que les citations à comparaître et à produire seront précédées d'un avis adéquat aux institutions, aux témoins et aux coordonnateurs de l'accès.

## Rôle de médiateur

6-9 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour autoriser expressément le Commissaire à l'information à tenter de régler les plaintes par la médiation; et
- que la procédure de médiation soit formulée et communiquée aux institutions et aux requérants;
- qu'en règle générale, les coordonnateurs de l'accès à l'information et les représentants du Commissariat à l'information aient le pouvoir de conclure une entente dans le cadre du processus de médiation.

## Les enquêtes

### Compréhension commune de la procédure

6-10 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information produise et publie sa procédure d'enquête et qu'elle soit respectueuse des exigences de l'équité procédurale.

6-11 Le Groupe d'étude recommande

- que le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête;
- que les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficaces;
- que des outils d'enquête soient mis au point, lesquels pourraient guider tant les enquêteurs que les institutions dans la résolution efficiente des plaintes; et
- que l'on assigne les enquêteurs à des portefeuilles particuliers d'institutions fédérales pour améliorer leur connaissance de ces institutions, avec roulement périodique des affectations.

### Clarté des questions faisant objet de l'enquête

6-12 Le Groupe d'étude recommande que les enquêteurs fournissent, le plus tôt possible au cours de l'enquête, une explication claire et complète des questions à résoudre.

### Documentation relative au traitement des demandes

6-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes.

### Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives

6-14 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'approche aux enquêtes sur les questions de modalités administratives comme la tarification, les retards, les prolongations de délais et les supports d'information soit revue pour amener à une résolution rapide de ces enquêtes; et
- que les institutions produisent des normes de service régissant leur réponse aux enquêtes et qu'elles prévoient des ressources raisonnables pour se conformer à ces normes.

**Délai de dépôt de la plainte**

6-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour faire en sorte qu'une plainte soit présentée dans les 60 jours suivant la réception de toute décision de l'institution ou, si aucun avis n'a été donné et que le délai prévu par la Loi est expiré, une plainte doit être présentée dans le délai raisonnable que fixe le Commissaire à l'information.

**Droits pour présenter une plainte**

6-4 Le Groupe d'étude recommande que le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information reste une formalité gratuite.

## Mandat du Commissaire à l'information

### Rôle éducatif

6-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour reconnaître au Commissaire à l'information le mandat de sensibiliser le public au sujet de la Loi et de l'accès à l'information en général;
- que le Secrétaire du Conseil du Trésor invite le Commissariat à l'information à participer à des programmes de sensibilisation de la fonction publique.

6-6 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Commissaire à l'information publie de façon systématique des résumés de cas incluant le motif de ses conclusions, afin d'orienter les institutions et les requérants; et
- que l'article 64 de la Loi soit modifié pour étendre aux résumés de cas la responsabilité du Commissaire à l'information de prendre des précautions raisonnables afin d'éviter la divulgation d'information protégée.

### Rôle de conseiller

6-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi reconnaisse explicitement le rôle de conseiller du Commissaire à l'information auprès des institutions fédérales quant aux incidences sur l'accès à l'information des projets de lois, des règlements, des politiques ou des programmes, quant à l'administration de la Loi dans une institution et quant aux bonnes pratiques à adopter dans les institutions, notamment la diffusion active et la divulgation informelle de l'information.

**Rôle d'évaluation des pratiques**

6-8 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour autoriser le Commissaire à l'information à procéder à des évaluations des pratiques des institutions ayant un effet sur le respect de la Loi;
- que le Commissariat à l'information et le Secréariat du Conseil du Trésor collaborent dans l'évaluation des pratiques institutionnelles.



**Accélération de l'acheminement**

5-18 Le Groupe d'étude recommande que les requérants aient la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par le mode d'acheminement de leur choix.

**Reinvestissement des droits perçus**

5-19 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement réinvestisse les droits perçus en vertu de la Loi sur l'accès à l'information dans des améliorations du système.

**Demandaes multiples**

5-20 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à regrouper les demandes :

- lorsqu'elles proviennent d'un même requérant ou de plusieurs requérants agissant de concert;
- lorsqu'elles portent sur un sujet identique ou à peu près semblable;
- lorsqu'elles sont reçues à moins de 21 jours ouvrables l'une de l'autre;
- lorsque le responsable de l'institution est d'avis que les demandes ont été présentées de manière à éviter le paiement de droits ou la prolongation du délai de réponse.

**Obligation d'accorder de l'aide au requérant**

5-21 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour porter que les institutions sont tenues de :

- faire des efforts raisonnables pour aider les requérants, à la demande de ceux-ci;
- entrer en rapport avec un requérant avant de l'aviser officiellement du refus de traiter sa demande parce qu'elle est frivole, vexatoire ou abusive; d'une décision de regrouper sa demande avec une ou plusieurs autres; ou d'une décision de procéder au recouvrement du coût intégral du traitement.

**6. Garantir la conformité : le processus de recours**

**Le droit de déposer une plainte**

**Processus de révision interne**

6-1 Le Groupe d'étude recommande qu'on n'ajoute pas de processus de révision interne au régime actuel.

**Recours en matière de droits à payer**

6-2 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour y indiquer que tout requérant dont la demande a été classée dans la catégorie « commerciale », à qui l'on a imposé, en vertu d'un barème autre que le barème de base, des droits qu'il juge déraisonnables, peut, après que le Commissaire à l'information a fait son rapport, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.

Encourager les demandes ciblées

- 5-12 Le Groupe d'étude recommande qu'en cas de demandes non commerciales, les requérants n'aient rien à payer, à part le droit de présentation, pour les premières cinq heures de recherche et de préparation et les 100 premières pages de documents reproduits (ou leur équivalent), tout excédent étant facturé à un tarif horaire prévu par voie de règlement pour la recherche et la préparation des documents et pour la reproduction, à un tarif fixé pour la reproduction.

Barème des demandes commerciales

- 5-13 Le Groupe d'étude recommande que les demandes d'ordre commercial soient assujetties au tarif horaire prévu pour toutes les heures raisonnables consacrées à la recherche, à la préparation et à l'examen des documents et au tarif fixe prévu pour leur reproduction.

Tarification

- 5-14 Le Groupe d'étude recommande que le barème des droits soit mis à jour pour tenir compte de l'inflation ainsi que des nouveaux modes de reproduction.

Demandes de très grande envergure

- 5-15 Le Groupe d'étude recommande que :

- l'on modifie la Loi pour prévoir un barème de droits spécial applicable aux rares demandes dont le coût de traitement dépasse la limite de 10 000 \$;
- ce barème spécial prévienne la récupération des coûts raisonnables directement attribuables au traitement de la demande;
- les institutions soient tenues de faire état de l'utilisation de cette disposition dans leur rapport annuel au Parlement et que la limite soit réexaminée si le nombre de demandes soumises au barème spécial est supérieur à 2 pour cent du total des demandes traitées dans l'ensemble du gouvernement pour une année donnée.

Critères de dispense des droits

- 5-16 Le Groupe d'étude recommande que :

- la *Politique sur l'accès à l'information* soit modifiée pour indiquer les facteurs à considérer dans toute décision de dispense de droits;
- ces critères tiennent compte de l'intérêt public à la divulgation de l'information, de toute difficulté financière que l'imposition de droits viendrait causer au requérant, du fait que la somme à percevoir est inférieure au coût prévu pour sa perception, ainsi que du respect des délais dans le traitement de la demande.

- 5-17 Le Groupe d'étude recommande aussi que les institutions soient tenues :

- de tenir compte du temps qu'elles consacrent au traitement des demandes, même en cas de dispense de droits;
- de consigner leurs motifs de dispenser des droits;
- de faire état de l'information relative aux dispenses de droits dans leur rapport annuel au Parlement.

Délais

Délai de trente jours

- 5-5 Le Groupe d'étude recommande que l'article 7 de la Loi (où l'on précise le délai dans lequel on doit répondre au requérant) soit modifié pour substituer « vingt et un jours ouvrables » à « trente jours » et pour convertir en jours ouvrables tous les autres délais relatifs au traitement d'une demande.

Prolongations

- 5-6 Le Groupe d'étude recommande qu'on modifie la formulation de l'alinéa 9(1)a) pour qu'il autorise la prolongation du délai de traitement des demandes « si le respect du délai initial entrave de manière déraisonnable le fonctionnement de l'institution ».

Divuligation des documents traités

- 5-7 Le Groupe d'étude recommande que les coordonnateurs de l'accès à l'information soient encouragés à offrir aux requérants de divulguer l'information au fur et à mesure de son traitement, sans attendre l'expiration du délai ou le traitement de tous les documents visés.

Situations où les délais ne sont pas respectés

- 5-8 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* exige :

- que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prescrits, elle informe le requérant par écrit du retard prévu, elle explique le motif du retard et indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;
- que l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information;
- que les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, au sujet du nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient;
- que les institutions fédérales fassent état de cette information dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information.

Droits exigibles

Droits à payer à la présentation de la demande

- 5-9 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie le Règlement afférent à la *Loi sur l'accès à l'information*, pour que le droit de présentation d'une demande soit porté à 10 \$.

Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale

- 5-10 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi et le Règlement pour y prévoir un barème de droits différent selon que la demande est d'ordre commercial ou d'ordre général (non commercial).
- 5-11 Le Groupe d'étude recommande que les critères utilisés pour déterminer si une demande est de nature commerciale soient inscrits au Règlement, et que ces critères établissent clairement que les demandes présentées par les Canadiens à leur propre usage, ainsi que les demandes en provenance des universitaires, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et des médias, sont des demandes non commerciales.

## Article 68 – Exclusion des documents publiés

4-33 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'exclusion pour le matériel publié à l'article 68 demeure inchangée;
- que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées pour qu'il soit clair que les institutions gouvernementales devraient fournir une aide raisonnable aux requérants sur les moyens de trouver le matériel publié par le gouvernement.

## Protection des sites culturels et du patrimoine naturel

- 4-34 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour inclure une exemption discrétionnaire pour les documents contenant de l'information dont la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites patrimoniaux culturels ou naturels, d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale ou de sites sacrés des peuples autochtones.

## 5. Les modalités d'accès dans la Loi

### Les demandes

#### Format de la divulgation

- 5-1 Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement sur l'accès à l'information* soit modifié pour porter qu'un requérant peut préciser sa préférence quant au format et que, si l'information peut être divulguée et qu'elle existe déjà dans ce format, elle le soit.

#### Clarifier les demandes et en préciser la portée

- 5-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées de manière à encourager les coordonnateurs de l'accès à l'information à entrer en contact avec les requérants sur réception d'une demande, pour confirmer ou clarifier la demande et pour s'assurer que celle-ci cible précisément l'information qu'ils recherchent.

#### Cibler la demande

- 5-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour exiger que les demandes portent sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques.

#### Demandes triviales, vexatoires ou abusives

5-4 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à refuser, avec l'accord du Commissaire à l'information, de répondre aux demandes triviales, vexatoires ou abusives; et
- que le Secréariat du Conseil du Trésor, après consultation du Commissaire à l'information, formule à l'intention des institutions gouvernementales des directives détaillées précisant les critères à appliquer pour définir ce qu'est une demande triviale, vexatoire ou abusive.



Articles 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois

- 4-27 Le Groupe d'étude recommande que l'exemption de l'article 24 pour les interdictions statutaires soit maintenue.
- 4-28 Le Groupe d'étude recommande :
- que la Loi soit modifiée pour inclure une disposition permettant au Gouverneur en conseil d'ajouter des dispositions de confidentialité tirées d'autres lois à l'annexe II seulement si elles sont conformes aux critères établis dans la Loi;

- que les critères assurent que l'annexe ne contienne que des dispositions sur la confidentialité qui offrent une assurance très ferme que l'information sera protégée, comme l'indique une interdiction contre la divulgation ou des limites clairement définies de tout pouvoir discrétionnaire de divulguer;
- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* donnent d'autres détails au sujet des critères et du processus d'approbation pour les ajouts à l'annexe et qu'elles requièrent que l'institution requérante démontre pourquoi les autres exemptions dans la Loi ne suffisent pas à protéger le document en question.

- 4-29 Le Groupe d'étude recommande que toutes les dispositions statutaires qui prévalent sur la *Loi sur l'accès à l'information* soient inscrites à l'annexe II de la Loi.

- 4-30 Le Groupe d'étude recommande :

- que la liste existante à l'annexe II soit examinée afin de réduire considérablement le nombre de dispositions en les fondant sur le critère que l'on propose d'inclure à la Loi; et
- que la Loi soit modifiée afin de permettre au gouverneur général d'éliminer des dispositions inscrites à l'annexe II.

- 4-31 Le Groupe d'étude recommande :

- que les institutions gouvernementales continuent à faire rapport tous les ans sur le nombre de fois qu'ils ont refusé de divulguer un document en se fondant sur l'article 24 et les dispositions inscrites à l'annexe II; et
- que l'annexe II soit revue de temps à autre par un comité du Parlement.

Article 26 – Refus de communication en cas de publication

- 4-32 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée de telle manière que l'article 26 fait en sorte que le responsable d'une institution gouvernementale peut refuser de divulguer un document s'il doit être publié dans les 90 jours ou dans « toute autre période de temps » qui pourrait être « raisonnablement » nécessaire pour préparer le matériel pour la *publication*, y compris la traduction à des fins de « publication »;

- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* établissent des pratiques exemplaires portant sur l'application de l'article 26 (p. ex. la publication du matériel s'il n'est pas actuellement en voie de traduction ou de mise en page pour la publication à la fin de la période de 90 jours);

- que la formation sur l'accès à l'information souligne que l'article 26 devrait être appliqué seulement lorsqu'il y a une grande certitude que le document demandé sera publié.

4-20 Le Groupe d'étude encourage le Commissaire à l'information à consulter le Commissaire à la protection de la vie privée des que possible lorsque sont soulevées des questions portant sur la divulgation de renseignements personnels.

#### Article 20 – Renseignements de tiers

4-21 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 20(6) soit modifié pour ajouter la protection des consommateurs comme un élément de l'intérêt public que doit pondérer le responsable d'une institution fédérale lorsqu'il décide s'il y a lieu de divulguer ou non en vertu de cette disposition.

4-22 Le Groupe d'étude recommande que les dispositions sur l'avis et les recours de la Loi soient modifiées pour prévoir une autre forme d'avis aux tiers, par exemple la publication dans les revues spécialisées.

4-23 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'on encourage les institutions à prendre des mesures pour améliorer les connaissances des tiers au sujet de l'accès à l'information; et
- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient mises à jour pour refléter l'importante jurisprudence qui porte sur l'article 20, afin d'aider les fonctionnaires à l'appliquer et d'éduquer les tiers quant à la portée de l'exemption.

#### Article 22 – Examen et vérifications

4-24 Le Groupe d'étude recommande que l'article 22 de la Loi soit modifié afin de conférer aux responsables d'une institution gouvernementale le pouvoir discrétionnaire de refuser de divulguer des ébauches de rapport de vérification interne et les documents afférents jusqu'à :

- la date où le rapport est terminé; ou
- si le rapport n'est pas divulgué, six mois après l'achèvement de la vérification interne ou la fin des travaux de vérification; ou au plus tard
- deux ans après le début de la vérification interne.

#### Article 23 – Secret professionnel de l'avocat

4-25 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'une formation soit fournie aux avocats du gouvernement et aux institutions gouvernementales sur l'application de la Loi aux documents sujets au secret professionnel qui lie un avocat à son client;
- que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées afin de décrire en plus de détail la nature et la portée du privilège du secret professionnel qui lie un avocat à son client et ce qu'il faut faire pour déterminer si une partie ou tout un document protégé par l'article 23 devrait être divulgué.

4-26 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage de modifier l'article 23 de la Loi pour préciser que le prélevement d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel des avocats n'entraîne pas la renonciation au privilège pour les autres parties du document ou pour les documents connexes qui sont aussi protégés.

Sécurité nationale, défense et sécurité publique

Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements

4-12 Le Groupe d'étude recommande que l'article 13 soit modifié pour préciser que le terme « État étranger » comprend les subdivisions politiques d'États étrangers et autres autorités étrangères avec lesquels le Canada a des relations internationales et-ou commerciales.

Article 16 – Sécurité publique et enquêtes

4-13 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'exemption pour l'information obtenue ou préparée au cours d'une enquête licite par un organisme d'enquête demeure inchangée;
- que le règlement soit modifié pour inclure des critères pour déterminer les organismes d'enquête;
- que les critères portent sur les enquêtes de nature criminelle ou quasi criminelle.

4-14 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 16(1)c) soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser la divulgation lorsque celle-ci risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes prévisibles, aussi bien qu'aux enquêtes en cours.

Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles

4-15 Le Groupe d'étude recommande que l'article 20 de la Loi soit modifié afin de rendre explicite que l'information sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles que des tiers fournissent au gouvernement, est protégée par cet article – et que les dispositions afférentes d'avis, d'appel et de la clause de primauté de l'intérêt public s'y appliquent.

Autres exemptions et exclusions

Article 17 – Sécurité des individus

4-16 Le Groupe d'étude recommande que l'article 17 de la Loi soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne, en plus de sa sécurité, ou dont la divulgation porterait atteinte à la dignité humaine.

Article 18 – Intérêts économiques du Canada

4-17 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(a) soit modifié pour s'appliquer aux renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui ont, ou qui pourraient vraisemblablement avoir, une valeur *monétaire* importante.

4-18 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(b) soit modifié pour étendre la protection à l'information pourrait vraisemblablement nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale, ou d'une *partie* de celle-ci.

4-19 Le Groupe d'étude recommande que l'article 18 soit modifié pour inclure une disposition spécifique citant que l'exemption ne s'applique pas aux résultats des essais de produits et des essais environnementaux.

4-5 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on définisse un format précis pour les documents du Cabinet qui permettrait d'en prélever facilement les données et les analyses de contexte en les isolant de tout renseignement qui pourrait révéler les délibérations du Cabinet;
- que les données et les analyses de contexte soient accessibles une fois que la décision qui y est liée est annoncée, ou après une période de cinq ans, à moins que l'information ne soit protégée en vertu d'une autre exemption.

4-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement examine l'option de ramener de 20 ans à 15 ans la période de protection pour les documents confidentiels du Cabinet.

4-7 Le Groupe d'étude recommande que la décision de refuser la divulgation d'information au motif qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet soit revue par la Cour fédérale.

Article 21 – Activités du gouvernement

4-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit amendée pour y énoncer clairement que l'article 21 ne s'applique pas :

- aux données factuelles qui par elles-mêmes ne reflètent pas la nature ou le contenu des avis;
- aux sondages d'opinion;
- aux enquêtes statistiques;
- aux rapports ou vérifications de nature finale au sujet du rendement ou de l'efficacité d'un organisme public, ou de ses politiques ou programmes;
- aux rapports finals des groupes de travail, comités, conseils ou organismes semblables créés pour examiner toute question et faire rapport à une institution fédérale;
- aux évaluations (p. ex. à l'évaluation des biens immobiliers détenus par une institution gouvernementale);
- aux prévisions économiques;
- aux résultats des recherches sur le terrain;

- à l'information que le responsable d'une institution fédérale a invoquée publiquement comme étant le fondement d'une prise de décision ou de la formulation d'une politique;
- aux règles de fond ou aux déclarations de politique gouvernementale adoptées par une institution fédérale pour éclairer l'interprétation d'une loi ou d'un règlement, ou l'administration d'un programme ou d'une activité d'une institution fédérale.

4-9 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 soit modifié afin de réduire la protection de 20 à 10 ans (pour les documents autres que les plans de gestion du personnel ou administratifs pas encore mis en œuvre).

4-10 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 de la Loi soit modifié pour que les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas été adoptés, ou qui ont été rejetés, soient protégés pour au plus cinq ans à compter de la date de leur rejet ou de la date la plus tardive à laquelle on a travaillé sur le projet en cause.

4-11 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 21(2)b) de la Loi soit abrogé, permettant ainsi l'application de l'exemption aux travaux des consultants dans la mesure où ils s'inscrivent dans les critères de l'information protégée par l'exemption.



## Les délibérations des tribunaux administratifs

- 3-6 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon quasi-judiciaire en tant que membre d'un office ou tribunal administratif.

## Les documents du système de justice militaire

- 3-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon judiciaire ou quasi-judiciaire dans le contexte du système de justice militaire.

## Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire

- 3-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les documents saisis dans le cadre d'une enquête criminelle, et les documents obtenus par le gouvernement au cours des examens et interrogatoires préalables dans un litige civil et qui font l'objet d'un engagement implicite d'en assurer la confidentialité.

## 4. Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions

### L'architecture des exemptions et des exclusions

#### Interprétation et application des exemptions – l'exercice du pouvoir discrétionnaire

- 4-1 Le Groupe d'étude recommande que des lignes directrices soient émises sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire portant :

- que le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé de façon à faciliter et à promouvoir autant que possible la divulgation de l'information;

- qu'on doit peser consciencieusement l'intérêt public de divulguer l'information par rapport à l'intérêt public de ne pas la divulguer, en tenant compte notamment de tout préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation et du fait que le caractère délicat de l'information s'amenuise avec le passage du temps;

- qu'on doit être capable de donner de bonnes et sérieuses raisons justifiant la non-divulgation pour invoquer une exemption discrétionnaire.

- 4-2 Le Groupe d'étude recommande que l'exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire dans l'application des exemptions soit un élément majeur dans la formation sur l'accès à l'information.

### Les exemptions et exclusions

#### Le processus de délibération du gouvernement

#### Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet

- 4-3 Le Groupe d'étude recommande que les documents confidentiels du Cabinet ne soient plus exclus de la Loi, mais qu'ils soient protégés par une exemption de catégorie d'application obligatoire.

- 4-4 Le Groupe d'étude recommande que l'expression « documents confidentiels du Cabinet » soit définie dans la Loi, de façon à protéger l'information qui pourrait révéler la teneur des questions soumises au Cabinet et des délibérations entre les ministres.

### 3. Examen de la portée : les documents visés par la Loi

#### La définition de document

- 3-1 Le Groupe d'étude recommande de ne rien changer à la définition de « document » que contient la Loi puisqu'elle est déjà complète, mais que sa portée soit mieux communiquée aux fonctionnaires.
- Document relevant d'une institution fédérale
- 3-2 Le Groupe d'étude recommande que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées afin de fournir des conseils plus détaillés quant à la signification de l'expression « relevant de ».

#### Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé

- 3-3 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* soit modifiée pour assurer que les ententes d'impartition des programmes ou services gouvernementaux prévoient :
- que les documents relatifs à la prestation du programme ou du service qui sont transférés à l'entrepreneur, ou qui sont créés, obtenus ou conservés par l'entrepreneur, sont considérés relever toujours de l'institution contractante;
  - que la *Loi sur l'accès à l'information* s'applique à tous les documents considérés relever de l'institution contractante, et que l'entrepreneur soit tenu de les communiquer à l'institution contractante sur demande.
- Documents dans les cabinets des ministres
- 3-4 Le groupe d'étude recommande :
- que le statut des documents dans les cabinets des ministres soit traité plus explicitement dans la Loi;
  - qu'une formation soit fournie au personnel des cabinets des ministres sur la gestion des documents et l'accès à l'information.

#### Les notes des fonctionnaires

- 3-5 Le Groupe d'étude recommande :
- que la Loi soit modifiée afin qu'elle précise que les « documents relevant d'une institution » ne comprennent pas les notes préparées par des fonctionnaires pour leur usage personnel, qui ne sont pas distribuées ni placées dans un dossier officiel;
  - mais comprennent les notes lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif qui peut affecter les droits des personnes, ou d'un processus de décision gouvernemental reflétant directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes;
  - que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient amendées afin qu'elles précisent la portée de l'expression « notes individuelles des fonctionnaires » et indiquent quels sont les éléments que les fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès doivent prendre en compte en faisant la distinction entre les notes personnelles des fonctionnaires et les documents assujettis à la Loi.

- 2-4 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique du gouvernement sur la diversification des modes de prestation de services* et le *Guide des politiques* soient modifiés :
- pour inclure les critères d'application de la Loi, ainsi que des principes directeurs, afin d'assurer qu'une analyse complète de la question de l'application est effectuée lorsque de nouvelles organisations de diversification des modes de prestation de services sont créées; et
  - afin d'assurer la mise en place d'un régime de remplacement complet de divulgation lorsqu'il est déterminé qu'il n'est pas approprié d'appliquer la Loi.

## Le législatif

### Le Parlement

- 2-5 Le Groupe d'étude recommande :
- que la Loi s'applique à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement; mais
  - que la Loi exclue l'information protégée par l'immunité parlementaire, les documents des par-tis politiques et les dossiers personnels et politiques des sénateurs et des députés; et
  - que le Parlement détermine si le processus approprié de recours au deuxième palier est un examen judiciaire à la suite d'une enquête sur une plainte effectuée par le Commissaire à l'information ou si un autre processus d'examen devrait être mené par le Parlement lui-même. Par exemple, un groupe de parlementaires d'expérience pourrait être nommé afin d'examiner les situations où le Commissaire recommande la divulgation, mais la Chambre des com-munes, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement maintiennent que la demande d'information est protégée par l'immunité parlementaire.

### Les agents du Parlement

- 2-6 Le Groupe d'étude recommande :
- que la Loi s'applique aux institutions suivantes : le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée;
  - que la Loi exclue les documents portant sur l'exercice des fonctions de vérification ou d'enquête d'un agent parlementaire, ou les documents obtenus d'autres institutions gouvernementales qui sont en possession d'un agent parlementaire strictement aux fins d'une vérification ou d'une enquête; et
  - que la *Loi électorale du Canada* soit amendée afin de prévoir l'accès à l'information au sujet de l'administration du bureau du Directeur général des élections, et un mécanisme pour régler tout différend afférent.
- 2-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi prévoie la désignation d'un juge à la retraite pour mener enquête sur les plaintes d'accès à l'information déposées contre le Commissariat à l'information.

## Les tribunaux et le judiciaire

- 2-8 Le Groupe d'étude recommande que les tribunaux et les institutions afférentes ne soient pas assujettis à la Loi, mais qu'ils adoptent des régimes de divulgation afin d'assurer autant de transparence que possible en ce qui concerne leur administration.

## Liste des recommandations

### 1. Commencer par le début : les principes et le droit d'accès

#### Principes d'accès et objet de la loi

1-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que les principes d'accès actuellement établis dans l'article 2 de déclaration d'objet de la Loi demeurent inchangés;

- que le Secrétariat du Conseil du Trésor et le Commissaire à l'information fassent en sorte que les principes d'accès soient mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.

#### Le droit d'accès

1-2

Le Groupe d'étude recommande qu'à la suite de discussions approfondies, avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés, sur l'incidence des coûts et la manière de gérer toute augmentation éventuelle des demandes, la Loi soit modifiée afin de conférer à toute personne le droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale.

### 2. Revoir le champ d'application : les institutions assujetties

#### L'exécuteur

2-1

Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour établir des critères qui serviront à la détermination de quelles institutions devraient être assujetties à la Loi;

- que les critères fassent en sorte que les institutions soient assujetties si :

- le gouvernement nomme la majorité des membres de leur conseil d'administration, fournit tout le financement par des crédits ou possède un intérêt majoritaire;

- l'institution effectue des fonctions dans un domaine de compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique;

- sauf là où le fait d'être assujetti serait incompatible avec la structure ou le mandat de l'organisation.

2-2

Le Groupe d'étude recommande que :

- un examen complet des organisations existantes de diversification des modes de prestation de services soit entrepris afin de déterminer si elles sont conformes aux critères;

- la Loi ne soit appliquée qu'aux organisations existantes qui sont conformes aux critères après une période raisonnable de temps pour qu'elles préparent leur nouveau régime d'accès à l'information.

2-3

Le Groupe d'étude recommande que la Loi ne s'applique pas à l'information portant sur les intérêts essentiels d'organisations qui sont déjà assujetties ou qui seront assujetties à la Loi (p. ex. les sources des journalistes, les activités commerciales concurrentielles), dans le cas où les exemptions actuelles ne protégeraient pas adéquatement cette information.



Le débat public des dernières années entourant l'accès à l'information a été très antagoniste. Malgré toutes les métaphores hautes en couleur et les citations percutantes, ce débat n'a pas favorisé de progrès dans l'ensemble du système, ni d'apprentissage ni de changements d'attitude significatifs.

Il faut des occasions de dialogue raisonné sur l'accès à l'information entre les fonctionnaires, les politiciens et les citoyens. Nous sommes d'avis qu'une attention soutenue et bien informée de la part du Parlement serait très utile afin d'appuyer des choix éclairés et un changement à long terme dans ce domaine. Cela pourrait se faire non seulement par le truchement d'examen périodiques, mais, ce qui est encore plus important, par un rôle de veille continue du Parlement à partir des rapports annuels déposés par le Commissaire à l'information, la présidente du Conseil du Trésor et les institutions gouvernementales.

Au chapitre 10, nous avons fait des recommandations qui devraient entraîner une meilleure information sur les forces et les faiblesses du système d'accès, ce qui permettrait au Parlement de jouer ce rôle de veille de façon efficace.

#### Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secréariat du Conseil du Trésor envisage établir un comité consultatif d'intervenants et de fonctionnaires responsables de l'accès afin de fournir des conseils continus sur l'administration de la Loi;
- qu'un examen complet de la Loi et de son fonctionnement soit effectué à tous les cinq à 10 ans; cela pourrait se faire soit en examinant l'ensemble de la Loi ou en examinant régulièrement des aspects précis de la Loi et de sa pratique;
- que le Parlement exerce un rôle de veille continue quant au fonctionnement du régime de l'accès à l'information.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001

Au bout du compte, la responsabilité de montrer la voie incombe au Parlement en fonction de ses différents rôles et fonctions.

## Chapitre 12 – Le mot de la fin : dialogue amélioré sur l'accès à l'information

Cela fait déjà 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée et 15 ans depuis sa dernière révision. Cette longue attente avant une étude officielle de la législation a contribué à affaiblir la confiance du public et à créer une certaine confusion au sujet de son fonctionnement.

Tout en concluant que la Loi est fondamentalement valable, nous avons fait plusieurs recommandations en vue de la moderniser et pour qu'elle corresponde aux nouvelles réalités de la gouvernance, de la technologie et des attentes des Canadiens. De plus, nous avons recommandé de nombreux changements dans les pratiques et la culture des institutions gouvernementales.

Il faudra faire d'autres ajustements et améliorations à l'avenir. Des examens réguliers de la Loi et de son fonctionnement seront requis afin de faire en sorte qu'elle continue à assurer un bon équilibre des intérêts publics qu'elle protège et atteigne les buts visés par le Parlement.

Nous avons remarqué que les examens sont plus fréquents dans les autres ressorts et qu'ils prennent plusieurs formes : examens de la loi par les législatures, examens administratifs par des fonctionnaires et examens par des comités conjoints de fonctionnaires et d'utilisateurs. Certains de ces examens sont exhaustifs. D'autres portent sur un seul aspect de l'accès à l'information. Nous sommes d'avis que l'examen de la législation, des pratiques et des systèmes devrait être plus régulier et moins conflictuel.

Nous avons une bonne loi et les systèmes de base sont en place. Ce qui nous manque, c'est une structure pour soutenir l'apprentissage et des progrès continus.

Il serait utile d'avoir plus d'occasions de réunir les fonctionnaires et les usagers de l'accès à l'information afin qu'ils partagent leurs points de vue, par exemple, lors de conférences. Dans d'autres ressorts, des comités consultatifs permanents regroupant des intervenants et des responsables de l'accès ont produit d'excellents résultats au niveau de l'amélioration des pratiques et de la formulation de propositions de réforme utiles. Nous sommes d'avis que de tels comités donneraient également de bons résultats pour le Canada.

Il faudrait également encourager la recherche universitaire afin d'approfondir notre compréhension des questions d'accès à l'information.

L'atteinte de la transparence est un processus continu plutôt qu'une révolution. Il ne s'agit pas d'un débat partisan, mais d'un effort partagé vers une meilleure démocratie.

Alain Dubuc  
*La Presse*, 2000

[Au Canada, il y a un débat permanent, ouvert et libre sur la Loi, sur ses exclusions et ses exemptions, ainsi que sur l'étendue de ces dernières. La portée du principe d'accès pourrait varier au fil du temps. Le fait même qu'elle fasse l'objet d'un débat et que les citoyens se sentent libres d'en discuter est en soi un signe d'ouverture.

Paul Attalah, Heather Pymon  
Rapport de recherche 9

Nous espérons que la mise en œuvre des recommandations contenues dans ce chapitre fera en sorte que l'accès sera dorénavant perçu comme une partie intégrante et valorisée du travail de chaque fonctionnaire et que l'excellence en gestion de l'information et la transparence seront une question de fierté dans la fonction publique canadienne.

Nous espérons aussi qu'une plus grande diffusion de l'information gouvernementale fera en sorte que les citoyens comprendront mieux l'étendue, la complexité et la valeur du travail effectué par la fonction publique au nom de tous les Canadiens, ainsi que la nécessité d'un débat public productif au sujet des choix et des défis de la société canadienne.

<sup>1</sup> Gladys Symons, *Construire une culture d'accès à l'information dans la fonction publique fédérale*, Rapport de recherche 10.

<sup>2</sup> Précité, note 1.

<sup>3</sup> *De Solide Assises, Rapport du Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique*, 2000.

<sup>4</sup> Précité, note 1.

<sup>5</sup> Lettre du ministre de la Défense nationale à son sous-ministre, le 6 avril 1999

<sup>6</sup> La « Open Sweden Campaign », [www.opnasverige.gov.se](http://www.opnasverige.gov.se)

Cette initiative établit un certain nombre de critères à l'intention des fonctionnaires et des citoyens pour assurer la pleine application et la connaissance des principes d'accès à l'information. Les critères de l'application complète et efficace des principes d'accès à l'information sont les suivants :

- les gestionnaires et les fonctionnaires sont accessibles et généreux par rapport à l'information qu'ils fournissent et ils comprennent bien le règlement;
- l'information est facile à trouver et à lire et elle est libellée clairement;
- l'organisation et les procédures routinières des lieux de travail appuient un accès facile à l'information.

Les critères de connaissance publique et de sensibilisation de la population au droit d'accès à l'information sont les suivants :

- les citoyens comprennent le sens du principe de l'accès public à l'information;
- les citoyens savent comment obtenir l'information publique dans diverses situations.

[Traduction]

Il faut faire des efforts délibérés et soutenus pour communiquer la valeur de l'accès à l'information dans le cadre des principes de base de la fonction publique.

Le Groupe d'étude a été impressionné par une initiative récente du gouvernement suédois, une campagne<sup>6</sup> lancée en 2000, pour promouvoir l'ouverture au sein du secteur public et améliorer la sensibilisation du public à l'accès à l'information. Nous avons été d'autant plus impressionnés que la Suède a une tradition d'accès datant de plus de deux siècles et qu'on y trouve probablement une des cultures d'accès les plus avancées au monde.

Nous croyons que les changements législatifs et administratifs que nous recommandons devraient s'accompagner d'une campagne de promotion semblable au Canada.

Un autre aspect de la culture de la fonction publique suédoise qui nous a impressionnés est son évidente fierté au sujet de cette ouverture qui fait partie de son identité. Créer chez les fonctionnaires fédéraux un sentiment de fierté quant à l'ouverture et à la transparence et en faire un solide élément de leur identité pourrait bien, en fin de compte, être la mesure d'amélioration la plus importante du régime d'accès à l'information.

**11-7 Le Groupe d'étude recommande que de concert avec sa réponse à nos recommandations, le gouvernement lance une campagne générale de sensibilisation dans la fonction publique, visant à renforcer la connaissance de l'accès, l'appréciation de ses principes et la fierté de fournir l'information aux Canadiens.**

## Conclusion

La création et le maintien d'une culture d'accès exigent la compréhension des principes et des valeurs de l'accès par les fonctionnaires, ainsi que leur appui à ces principes. Il est aussi impératif que les fonctionnaires possèdent les outils, la formation et le temps requis pour effectuer le travail lié à l'accès. L'accès à l'information doit être valorisé et reconnu dans la fonction publique, appuyé par les gestionnaires et les ministres, et intégré aux travail quotidien, ainsi que reflété dans les systèmes de rendement de comptes et de récompense.

Des milliers de nouveaux fonctionnaires seront recrutés au cours des prochaines années. Voila qui offre une occasion unique d'entraîner l'accès à l'information dans les valeurs de la nouvelle fonction publique et d'effectuer le virage culturel qui s'impose. Il faut y consentir l'effort nécessaire.



- en encourageant au sein de leur organisation un sentiment de fierté quant à la divulgation responsable, et la prestation de l'information gouvernementale par divers moyens.

### Leadership à l'échelle du gouvernement

Il doit aussi y avoir un chef de file pour le gouvernement. Ce rôle appartient au Secrétaire du Conseil du Trésor.

Le rôle de leadership que nous recommandons pour le Secrétaire du Conseil du Trésor comprend le renforcement de son rôle comme centre d'excellence et d'expertise en matière d'AI, en coopération avec le ministère de la Justice. Il comprend aussi l'amélioration des politiques et lignes directrices en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information, ainsi que leur promotion active dans l'ensemble du gouvernement. Il comprend également un rôle actif d'encouragement à une culture générale de bonne gestion de l'information et de communication routinière de l'information gouvernementale aux Canadiens.

**11-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor assume un rôle plus important en tant que centre d'excellence en matière d'accès à l'information ainsi que de « champion » de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.**

**Signaler le changement et favoriser une nouvelle attitude**

Nous sommes d'avis que la promotion constante de certains messages simples à travers la fonction publique améliorerait énormément l'attitude et le rendement en matière d'accès à l'information :

- Les fonctionnaires ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens.
- La communication de l'information aux Canadiens est une partie intégrante des responsabilités des fonctionnaires.
- Les documents créés par les fonctionnaires sont des documents du gouvernement du Canada, et la plupart pourraient être communiqués aux Canadiens.

**11-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement prenne les mesures requises pour sensibiliser les fonctionnaires au fait qu'ils ont un devoir d'intendance de l'information gouvernementale au nom des Canadiens, que la diffusion de l'information est une partie intégrante de leur travail et que les documents qu'ils créent dans le cadre de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada qui peuvent, dans la plupart des cas, être rendus publics.**

Ann Cavoukian  
Commissaire à l'information  
et à la protection de la vie  
privée de l'Ontario  
Mémoire au Groupe d'étude

Il est urgent que l'on désigne  
des champions des lois sur  
l'accès à l'information au sein  
du gouvernement.

« Je m'attends à ce qu'on soumette à temps à mon attention, les renseignements délicats qu'on s'apprête à communiquer, de sorte que je sois en mesure de répondre aux questions. Cette exigence, toutefois, ne devrait en aucun cas être une cause de retard dans les réponses aux demandes d'accès à l'information. Il est essentiel de répondre aux demandes d'information des citoyens dans les délais prévus, non seulement parce que la Loi l'exige, mais aussi pour rehausser l'opinion que les citoyens se font de cette institution et pour promouvoir l'atteinte de l'objectif de transparence du Ministère. »<sup>5</sup>

[Traduction]

Une formulation aussi claire et sans ambiguïté des attentes du ministre vis-à-vis du personnel de son ministère renforcerait la légitimation d'une culture d'accès. C'est un modèle à imiter.

#### 11-4 Le Groupe d'étude recommande :

- que les sous-ministres informent les ministres de leurs responsabilités en ce qui concerne l'application de la Loi;
- que les sous-ministres aident les ministres à communiquer aux fonctionnaires des institutions dont ils sont responsables, leur appui de la Loi et leurs attentes en matière de conformité;
- que le personnel des cabinets des ministres reçoive à son arrivée une formation sur l'accès à l'information et la gestion des documents.

### Le soutien de la gestion

Tant les fonctionnaires de la base que les cadres s'entendent pour dire que l'appui de la gestion est essentiel si l'on veut créer une culture d'accès dans la fonction publique et en assurer la pérennité. Les gestionnaires doivent renforcer les principes et les objectifs de l'accès et appuyer leurs employés dans la mise en œuvre. Ce sont les cadres qui donnent le ton.

Les cadres de la haute direction doivent envoyer les signaux appropriés :

- en s'assurant que l'accès à l'information et la gestion de l'information fassent partie des cours d'orientation et de formation à l'intention de leur personnel;
- en veillant activement à la conformité à la Loi;
- en accordant des ressources suffisantes à la fonction d'accès à l'information, tant dans les secteurs de programme que dans le service d'accès à l'information de leur institution;
- en exerçant de la bonne façon leur pouvoir discrétionnaire de divulguer l'information;

[L]a haute direction doit prendre conscience que l'attitude de ses membres à l'égard de l'accès se répand comme un feu de brousse dans tout le ministère.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001

La formule est simple : pour répandre une culture d'accès à l'information, les gestionnaires doivent encourager leurs employés à la bâtir et à la maintenir.

Gladys Symons  
Rapport de recherche 10

Plusieurs institutions ont pris des initiatives de ce genre pour assurer une plus grande visibilité, des mesures incitatives et la responsabilité pour l'accès. Ces pratiques devraient être étendues à toute la fonction publique.

11-3 Le Groupe d'étude recommande :

- que les responsabilités en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans la description de tâches des agents et des gestionnaires;
- que les objectifs en matière d'accès à l'information et de gestion de l'information figurent dans le contrat de responsabilité et dans l'évaluation du rendement de tous les gestionnaires;

- que les institutions fédérales placent régulièrement à l'ordre du jour des réunions de direction, leur rendement en matière d'accès à l'information;
- que lors de la mise sur pied de nouveaux programmes, la composante de l'accès à l'information fasse partie intégrante du programme dès le début;
- que les objectifs en matière d'accès à l'information soient intégrés à la planification annuelle des institutions fédérales.

Servir les ministres

Les fonctionnaires sont responsables devant les ministres et, par leur entremise, devant les Canadiens. En pratique il peut y avoir une perception de conflit entre l'appui à fournir au ministre et la divulgation d'information qui pourrait avoir des conséquences politiques. Il est préférable de traiter cette question sans détours.

Il doit être clair pour tous les fonctionnaires qu'ils servent les ministres dans le cadre de la Loi. Le fait que la divulgation de documents puisse entraîner ennui ou embarras pour un ministre ou une institution fédérale donnée ne constitue pas une raison valable pour en refuser ou en retarder la divulgation. Nous sommes d'avis qu'une formation offerte aux employés des cabinets des ministres, dès leur arrivée, au sujet des obligations des ministres au titre de la Loi, du processus pour traiter les demandes au sein de l'institution et de la bonne gestion des documents améliorerait le rendement des institutions et faciliterait une culture d'accès à l'information.

Nous reconnaissons que les ministres ont des préoccupations et des besoins légitimes entourant la diffusion de l'information. Il est évident que les institutions doivent en tenir compte, mais d'une manière qui n'entre pas en conflit avec le respect de la loi. Voici comment un ministre a formulé ses directives à son ministère au sujet de l'accès à l'information :

Dans un régime où de nombreuses activités les réclament et la pression est forte, les gestionnaires de programmes n'obtiennent presque aucune récompense pour donner la priorité au repérage et à la revue des documents demandés.

David Flaherty  
Rapport de recherche 25

La sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information devrait faire partie de la formation initiale de tout nouveau fonctionnaire.

Tous les employés qui s'occupent d'un aspect ou l'autre du traitement des demandes d'accès devraient recevoir une formation en matière d'accès, adaptée aux besoins de leur institution. La formation en gestion offerte par les institutions ou à l'échelle du gouvernement devrait également comprendre des modules sur l'AI. Ceci exigera la coopération du Secrétaire du Conseil du Trésor et des agences chargées de la formation des cadres, comme le Centre canadien de gestion, ainsi que des diverses institutions fédérales et de leurs bureaux d'AI.

Afin de promouvoir une perception positive de l'accès, cette formation ne devrait pas être limitée aux aspects juridiques et aux modalités administratives; elle devrait traiter aussi de l'importance du rôle des fonctionnaires, des principes sous-jacents à l'accès, mettre en relief les pratiques exemplaires et les réalisations.

## 11-2 Le Groupe d'étude recommande :

- que la sensibilisation à l'accès à l'information et à la gestion de l'information fasse partie des programmes d'orientation pour les nouveaux fonctionnaires;
- que des modules génériques de formation sur l'accès à l'information soient préparés à l'intention du personnel des programmes, sous une forme qui permet de les adapter pour répondre aux besoins des diverses institutions fédérales;
- que la formation à l'accès à l'information soit intégrée à la formation de tous les gestionnaires – y compris la gestion efficace des demandes d'accès du point de vue des secteurs de programmes, les pratiques exemplaires dans la gestion de l'information et la création d'une culture d'accès dans l'organisation.

## L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation

Notre recherche a fait ressortir qu'un des plus grands obstacles à l'instauration d'une culture d'accès dans la fonction publique découle probablement du fait qu'une grande partie de ce travail demeure invisible et qu'il n'est pas perçu comme ayant de la valeur.

Pour que l'accès soit intégré à la culture, il faut que les gestionnaires le reconnaissent comme une responsabilité de travail aussi légitime que les autres, qui doit être organisée et récompensée de la même façon. Ceci devrait être reflété de façon tangible dans les méthodes de travail, les descriptions de tâches, les évaluations de rendement, les discussions aux réunions de gestion, l'organisation de nouveaux programmes et l'affectation des ressources, ainsi que dans les plans stratégiques des institutions.



Le Service canadien du renseignement de sécurité a préparé une publication utile pour aider ses employés à comprendre la Loi sur l'accès à l'information, la Loi sur la protection des renseignements personnels et leur incidence sur le travail de cette l'institution.

Le travail lié à l'accès devrait être légitimé à titre de « vrai » travail, de travail valorisé et de travail méritant récompense.

Glady's Symons  
Rapport de recherche 10

Quand nous recrutons, nous présentons le travail et les responsabilités sous leur meilleur jour. Nous « vendons » le beau côté du travail mais nous ne parlons pas de l'accès à l'information. Ce n'est pas vraiment mentionné dans la description de tâches. [Traduction]

Fonctionnaire participant à un groupe de discussion



prestation de l'accès à l'information doivent être visiblement liés aux valeurs fondamentales de la fonction publique et qu'on doit les promouvoir comme telles.

À l'automne 2001, le greffier du Conseil privé a annoncé un projet de Déclaration de principes de la fonction publique du Canada. Lors de la rédaction de notre rapport, les principes envisagés comportaient : le service de l'intérêt public et de la confiance du public; la primauté du droit et le respect du cadre juridique; l'engagement vis-à-vis la démocratie parlementaire; l'excellence et l'efficacité dans la prestation des services; et l'honnêteté et l'ouverture d'esprit en matière de service aux Canadiens. Tous ces principes sont fort pertinents lorsqu'il s'agit de promouvoir l'accès à l'information. Nous croyons aussi que la promotion de la valeur de l'accès à l'information au sein de la fonction publique viendra renforcer ces principes de base.

#### 11-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Déclaration de principes de la fonction publique du Canada fasse état des responsabilités d'intendance des fonctionnaires quant à l'information gouvernementale et de garants de l'accès à cette information par les Canadiens;
- que les modules de formation pour les fonctionnaires, y compris les séances d'information pour les nouveaux employés et la formation pour les gestionnaires, insistent sur le lien entre l'accès à l'information et les valeurs fondamentales de la fonction publique.

### Sensibilisation et formation des fonctionnaires

Il va sans dire que l'on ne respecte pas des règles qu'on ne connaît pas ou qu'on ne comprend pas. Dans le cadre de ses consultations avec divers groupes de la fonction publique, le Groupe d'étude a constaté un manque flagrant de connaissance et de compréhension des principes de la *Loi sur l'accès à l'information*. L'existence de méprises importantes quant à la façon dont la loi s'applique, ainsi qu'une divergence sérieuse entre les pratiques actuelles de travail et celles qui seraient nécessaires pour que la Loi soit mise en œuvre de façon efficace.

Au chapitre 7, nous avons parlé de formation professionnelle améliorée à l'intention des responsables de l'accès à l'information. Pour améliorer le rendement, il est probablement encore plus important de fournir une formation sur l'accès à l'information à tous les échelons de la fonction publique. Il faut que chaque gestionnaire et chaque employé comprennent ses responsabilités par rapport à la gestion de l'information et à l'accès à cette information, puisque les deux vont de pair. Bien que la sensibilisation et la formation ne constituent pas une panacée, le Groupe d'étude a conclu qu'elles sont la clé de l'amélioration des attitudes et des capacités en matière d'accès à l'information.

Canadian Library Association  
Mémoire au Groupe d'étude

Au lieu de considérer la Loi sur l'accès à l'information comme un obstacle à leur travail, les fonctionnaires devraient la voir comme un outil essentiel pour s'acquitter de leur mandat. Un changement d'attitude s'impose tant de la part des dirigeants que des employés.

Le gouvernement fédéral devrait mettre sur pied des programmes d'orientation et de formation visant à sensibiliser les fonctionnaires à leurs responsabilités relatives à l'information gouvernementale en vertu de la Loi sur l'accès à l'information et aux politiques et lignes directrices connexes et à améliorer les compétences des fonctionnaires en gestion de l'accès à l'information.

Open Government Canada  
Mémoire au Groupe d'étude

## Outils pour accomplir la tâche

Nos consultations avec les fonctionnaires ont clairement montré qu'ils ne disposent pas des outils, des systèmes et des ressources nécessaires pour mettre en œuvre la Loi. Nous avons décrit au chapitre 9 les principaux problèmes liés à la gestion de l'information. Ils sont aggravés par l'utilisation croissante des dossiers électroniques et une mauvaise connaissance de ce qui devrait être documenté ou classé. Le travail entourant l'accès est donc plus lourd et frustrant qu'il ne devrait l'être, mais, en plus, les fonctionnaires ont l'impression qu'il n'est pas important puisque le gouvernement n'investit pas pour le faciliter.

Fournir aux fonctionnaires les ressources et les outils nécessaires pour faire un travail efficace en matière d'accès n'est pas un luxe. Il s'agit d'une condition préalable essentielle au changement culturel. Dans les chapitres précédents, nous avons fait un certain nombre de recommandations sur ces questions.

## Valeurs fondamentales de la fonction publique

La culture comprend entre autres les valeurs, les croyances et les symboles partagés par les membres d'un groupe au fil du temps.<sup>2</sup> La fonction publique est une vieille institution avec de solides valeurs. Pour réussir, toute tentative de changement culturel doit s'appuyer sur les aspects les plus significatifs de la culture existante de la fonction publique, comme le respect de la démocratie, le service au public et l'excellence professionnelle. Ces valeurs fondamentales, particulièrement pertinentes dans le cadre de l'accès, ont des assises très profondes dans la fonction publique.

- Une culture d'accès doit s'appuyer sur la croyance que l'accès à l'information est un élément important de la vie démocratique, en ce qu'il appuie la transparence et la responsabilité des gouvernements et qu'il permet un dialogue nourri entre le gouvernement et les citoyens.

- Les fonctionnaires sont motivés par leur engagement de service au public. L'intendance de l'information gouvernementale au bénéfice de tous les Canadiens et la communication de cette information par l'entremise de divers mécanismes devraient être considérées comme partie intégrante du rôle de service de tous les fonctionnaires.
- L'excellence dans la documentation des activités de l'administration et dans la gestion de l'information devrait faire partie des normes professionnelles de la fonction publique et elle devrait être une source de fierté.

Il faut reconnaître que le travail lié à l'accès prend beaucoup de temps et de ressources. Il est souvent fastidieux et imprévisible. Il dérange la planification du travail et peut s'accompagner d'une visibilité désagréable. C'est pourquoi il est particulièrement important que l'accès à l'information soit enraciné dans l'identité culturelle des fonctionnaires et les valeurs auxquelles ils attachent le plus d'importance. Le Groupe d'étude est d'avis que la gestion de l'information et la

Dans le cœur de la plupart des fonctionnaires est enracinée la conviction que le service au public, [ ] ou de l'intérêt public est ce qui fait de leur travail, une profession à nul autre pareille. C'est la raison pour laquelle ils l'ont choisie; et c'est la raison pour laquelle ils y restent, avec enthousiasme et conviction, malgré les difficultés et les frustrations subies en cours de route.

*De Solides Assises –*  
Rapport du Groupe d'étude sur les valeurs et l'éthique dans la fonction publique, 2000

En ce qui nous concerne, nous considérons l'accès à l'information comme quelque chose de pénible, mais de nécessaire. Il ne fait aucun doute que les citoyens ont le droit d'obtenir ces documents. [Traduction]

Fonctionnaire participant à un groupe de discussion

délais prescrits. Il n'y a pas eu de stratégie globale de sensibilisation et de promotion de l'accès dans la fonction publique fédérale, ni au moment où la Loi est entrée en vigueur, ni depuis.

Ce qui ne veut pas dire que la culture du secteur public n'a pas changé suite à l'adoption de la Loi. Elle a bien évidemment évolué. Les fonctionnaires ont appris tant bien que mal à composer au quotidien avec la réalité de l'accès à l'information. Plus important, selon nous, nos consultations ont révélé que les principes de l'accès sont universellement appuyés par les fonctionnaires, notwithstanding les frustrations associées à sa mise en œuvre. Ce soutien constitue une base solide pour construire l'avenir.

Plusieurs observateurs critiquent la lenteur des progrès pour changer les attitudes et les comportements dans la fonction publique après 20 ans d'accès à l'information légiféré. On peut les comprendre. Cependant, on sait que les valeurs changent très lentement. Comparé à des valeurs de longue date de la fonction publique, telles que la poursuite de l'intérêt public, la neutralité, la loyauté au gouvernement et le respect de la responsabilité ministérielle, l'accès est une valeur relativement nouvelle qui n'a pas encore été pleinement intégrée aux valeurs plus anciennes.

Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de porter une plus grande attention à enraciner l'accès à l'information dans la culture organisationnelle de la fonction publique, ainsi que dans les attitudes ancrées et les responsabilités quotidiennes des fonctionnaires.

## Comment peut-on créer une culture de l'accès?

Dans des groupes de discussion menés dans le cadre de nos recherches, nous avons demandé aux fonctionnaires quels facteurs viennent appuyer ou nuire à l'accès. Les réponses étaient très claires. Comme facteurs à l'appui, ils ont mentionné une bonne gestion de l'information, des systèmes de classement efficaces, une formation appropriée, un réel leadership, des politiques de diffusion actives qui diminuent la nécessité d'un recours au processus d'AI, des demandes clairement énoncées, des ressources adéquates, ainsi que des gestionnaires supérieurs qui font clairement de l'accès à l'information une priorité. Parmi les facteurs négatifs, on trouve l'absence de directives et politiques claires, des systèmes de classement inefficaces, des ressources insuffisantes, des outils inadéquats, des demandes frivoles, des priorités conflictuelles (p. ex., avoir à réconcilier le travail lié à l'accès avec plusieurs autres priorités de travail), le fait que l'accès à l'information est considéré comme une tâche supplémentaire qui ne fait pas partie du « vrai travail », ainsi que des messages équivoques sur l'accès de la part des dirigeants.

Ces facteurs correspondent aux deux éléments que l'on trouve dans toute culture organisationnelle, soit la culture matérielle et la culturelle « idéationnelle » : la culture matérielle (les outils, systèmes et ressources mis à la disposition des employés) et la culture idéationnelle (les idées, symboles, valeurs, normes et croyances qui déterminent les façons de percevoir et d'agir)<sup>1</sup>. Toute tentative de changement culturel doit tenir compte de ces deux aspects.



# Chapitre 11 – Créer une culture d'accès à l'information gouvernementale

Dans les chapitres précédents, nous avons conclu que *Loi sur l'accès à l'information* était fondamentalement valable, tout en devant être mise à jour sous certains aspects. Nous avons aussi présenté un certain nombre de recommandations visant l'amélioration des pratiques administratives et des outils. Toutefois, ces mesures ne suffiront pas en elles-mêmes à assurer la réalisation des objectifs de la Loi. Elles doivent s'appuyer sur une solide culture « d'accès » au sein de l'administration publique, comprenant aussi bien l'accès au titre de la Loi que la transmission de l'information par d'autres moyens aux Canadiens.

Dans ce chapitre, nous allons examiner comment nous pouvons bâtir une telle culture par le truchement de la formation, d'outils, de valeurs, de leadership et de mesures incitatives.

Aucune autre législation n'est aussi étroitement liée au travail de chacun des quelque 200 000 fonctionnaires du gouvernement canadien qui créent, recueillent, évaluent, approuvent, organisent, entreposent, classent, repèrent, récupèrent, renvoient et divulguent les documents du gouvernement. Il est, de façon importante et durable, impossible d'améliorer le régime d'accès à l'information sans leur compréhension, leur collaboration et leur soutien. La Loi et les mesures coercitives ont leurs limites. Elles sont utiles lorsqu'il s'agit de définir des droits ou de dissuader les contre-venants à la Loi. Elles sont nettement moins efficaces lorsqu'il s'agit d'obtenir un engagement actif de la part des fonctionnaires, c'est-à-dire les encourager à agir au jour le jour d'une façon qui favorise l'atteinte des objectifs de la Loi. C'est cet engagement actif qu'il faut viser.

## Changer la culture

Plusieurs ressorts nous ont indiqué avoir commis l'erreur de ne pas avoir accordé suffisamment d'importance au changement culturel requis pour la mise en œuvre de leur régime d'accès. On pourrait dire la même chose du Canada.

Depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983, le débat a porté essentiellement sur la portée des exemptions, l'interprétation des diverses dispositions et la dénonciation des cas de non-respect de la Loi. Les efforts du gouvernement se sont concentrés surtout sur la publication de lignes directrices pour la mise en œuvre de la Loi, le recrutement et la formation de spécialistes de l'accès, ainsi que la mise en place des processus et systèmes nécessaires au traitement des demandes dans les

Peu importe que la loi sur l'accès soit bien rédigée : elle ne sera une bonne loi que si les fonctionnaires la rendent efficace.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001

On ne peut légiférer la transparence. La clé, c'est la culture.

[Traduction]

Fonctionnaires australiens

Réflexion faite, le facteur critique le plus important que nous avons négligé dans notre approche à la liberté d'accès à l'information était qu'il s'agissait d'un processus de changement et non seulement d'une question de législation.

[Traduction]

Gerry Kerry, Aine Stapleton  
Gouvernement d'Irlande





L'amélioration des données et des rapports présente plusieurs avantages. Elle permettrait d'obtenir les données requises pour améliorer le rendement des institutions et du système en général. Elle fournirait aux parlementaires le genre d'information dont ils ont besoin pour jouer un rôle actif dans la surveillance du régime d'accès à l'information. Elle permettrait aux ministères qui s'acquittent bien de leurs responsabilités d'être fiers de leur rendement. Elle fournirait aux Canadiens une image réaliste et dynamique du rendement du régime d'accès à l'information. Finalement, elle serait utile à la recherche dans ce domaine à l'avenir.

10-3 Le Groupe d'étude recommande que les rapports annuels au Parlement préparés par les institutions soient étoffés :

- afin de traiter de stratégies de diffusion de l'information par d'autres moyens que l'accès en vertu de la Loi;
- afin de traiter des mesures entreprises pour améliorer le régime d'accès à l'information;
- afin de traiter des questions soulevées au cours de l'année qui ont eu une incidence importante sur le programme d'accès à l'information dans l'institution;
- afin de traiter des projets d'amélioration visant à répondre aux lacunes ou aux tendances relevées.

10-4 Le Groupe d'étude recommande aussi que le rapport annuel consolidé du Secrétaire du Conseil du Trésor offre une perspective beaucoup plus large quant au fonctionnement du régime dans l'ensemble du gouvernement et comprenne une analyse des tendances pour les questions clés.

Conclusion

Les données recueillies actuellement au sujet du rendement du régime d'accès à l'information ne donnent pas une image complète de ses forces et faiblesses, et ne fournissent pas non plus l'information qui permettrait d'identifier les façons de l'améliorer. L'adoption et le suivi d'un groupe normalisé d'indicateurs de rendement seraient utiles à tous ceux qui désirent mesurer la qualité de la mise en œuvre de la Loi sur l'accès à l'information par le gouvernement et ses institutions. Le rôle du Parlement serait rehaussé, la reddition de comptes serait continue.

<sup>1</sup> Goss Gilroy Inc., « Un nouveau cadre de présentation de l'information pour évaluer le rendement du programme d'accès à l'information », Rapport de recherche 29

[L] es rapports portant sur l'article 72 ont tout simplement dormi sous la poussière. C'est malheureux, car les données qui y figurent seraient utiles pour surveiller la façon dont chaque ministère traite demandes d'Al. [Traduction]

- l'établissement de stratégies pour répondre aux demandes, y compris l'établissement des priorités stratégiques au niveau de l'organisme et du gouvernement dans son ensemble, et la réaffectation des ressources, au besoin;
- la mise en œuvre de ces stratégies, y compris : le renouvellement des pratiques et procédures; le recrutement et la formation du personnel; et la sensibilisation du grand public aux droits que leur accorde la Loi;
- l'évaluation des stratégies et des approches nécessaires au traitement des demandes d'accès, y compris : relever et évaluer les lacunes des stratégies et des approches existantes, réaliser des sondages auprès des requérants au sujet de la qualité des services reçus, et présenter des rapports de rendement – par institution et pour le gouvernement dans son ensemble.

Afin de mettre en œuvre un modèle de rendement efficace, il faut améliorer la qualité des données, des analyses et des rapports. De meilleures données (p. ex. sur la complexité des demandes, sur l'utilisation des ressources et sur la satisfaction des clients) permettraient de réaliser de meilleures analyses, particulièrement par rapport aux tendances dans les demandes d'accès et des problèmes qui se posent lorsqu'il s'agit d'y répondre, tant au niveau de l'institution qu'à celui du gouvernement dans son ensemble. De meilleures rapports de rendement par chaque institution, par le Secrétaire du Conseil du Trésor, qui fait rapport pour le gouvernement dans son ensemble, et par le Commissaire à l'information, permettraient de mieux évaluer le système dans son ensemble. Ces améliorations supposent l'uniformité dans les définitions et le suivi des données d'une institution à l'autre en vue d'une analyse pangouvernementale.

Les fonctionnaires de l'accès ont fait savoir que le besoin le plus urgent porte sur un indicateur de la complexité des demandes. Un tel indicateur comporterait vraisemblablement des facteurs tels que le volume de documents examinés, le nombre de sites qui détiennent des documents pertinents, la facilité ou la difficulté d'obtention des documents, la période de temps sur laquelle porte la demande, le nombre de consultations nécessaires auprès d'autres gouvernements, de tiers ou d'autres institutions, la diversité des exemptions appliquées et la diversité des formats des documents pertinents.

10-1 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor, de concert avec le Commissariat à l'information, établisse plusieurs indicateurs permettant de mesurer le rendement, en accordant la priorité à un indicateur de la complexité des demandes.

10-2 Le Groupe d'étude recommande que les institutions établissent des indicateurs de mesure du rendement en vue de déterminer les secteurs où ils ont des difficultés ou de relever les problèmes systémiques de l'institution qui pourraient être abordés par la haute direction.

Le système fédéral d'accès à l'information mérite des critiques à plusieurs égards, mais il est sans rival sur un volet. Les institutions fédérales ont mis en œuvre de meilleurs logiciels de suivi des demandes d'accès que toute autre administration au monde. [Traduction]

Alasdair Roberts  
Is there a double standard on access to information?  
Policy Options  
mai-juin 2002

n'établissent pas non plus la cause et l'étendue des problèmes à régler, les tendances dans les demandes d'accès, ou l'information utile à la direction lorsqu'il s'agit de cerner les problèmes relatifs au rendement et de planifier la façon de les régler.

En bref, les données rassemblées par la plupart des institutions fédérales ne donnent pas une image complète de la réalité, ni même une image utile. Elles n'aident pas beaucoup non plus à relever ce qui fonctionne bien et les mesures à prendre pour améliorer la mise en œuvre de la Loi.

## Répondre aux divers besoins des rapports sur le rendement

Selon le Groupe d'étude, il est nécessaire d'avoir un système de rapports de rendement qui réponde aux besoins d'information des institutions fédérales, du Secréariat du Conseil du Trésor et du Commissaire à l'information, tout en fournissant une information pertinente au Parlement. Même si chacune de ces entités a des besoins différents en matière de données, il devrait y avoir entente quant aux principes de base. Ceci permettrait à tous d'avoir une meilleure compréhension du régime d'accès à l'information, de ses progrès, défis et lacunes. L'information devrait aussi permettre la surveillance et l'amélioration continue du régime d'accès dans chaque ministère et dans l'ensemble du gouvernement, ainsi que la production de données pouvant être utilisées au fil du temps pour réaliser des analyses longitudinales en appui à l'examen périodique de la Loi et de sa mise en œuvre, comme nous le recommandons au chapitre 12.

Dans les chapitres précédents, nous avons discuté du fait que les institutions doivent réexaminer et restructurer leurs systèmes de gestion de l'accès à l'information pour adopter un modèle d'exécution de programme. Ces activités doivent s'appuyer sur des méthodes de collecte des données qui permettront :

- de gérer le programme d'accès à l'information, y compris la détermination des priorités, des tendances de la demande et des améliorations potentielles, et de mettre l'accent sur les domaines où l'on trouve des lacunes;

- d'évaluer le rendement des institutions fédérales dans l'exécution de leurs obligations en vertu de la Loi.

## Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès

Les études entreprises pour le Groupe d'étude ont permis de relever plusieurs activités réalisées par les institutions fédérales pour assurer l'efficacité de la mise en œuvre, le suivi et la gestion de leurs régimes d'accès :

- le suivi et l'analyse des demandes d'accès, afin de mieux comprendre les demandes reçues par l'institution et leur évolution (ce qui suppose la mise en place de bases de données et de systèmes d'information appropriés, ainsi que l'exécution de recherches et d'analyses au sujet des tendances dans les demandes);

Est-ce que les statistiques publiques fournissent une idée adéquate du rendement de l'accès à l'information au sein de votre organisation? Tous les intervenants ont répondu « non » à cette question.

Goss Gilroy  
Rapport de recherche 29





Les services d'accès à l'information fournissent à la haute direction des rapports d'étape réguliers portant sur le système d'accès, y compris les problèmes ou pressions actuels ou prévus.

## Information de gestion

Dans l'ensemble du gouvernement, la haute direction reçoit régulièrement des rapports sur le rendement des programmes de l'institution. Ces rapports leur permettent d'évaluer le degré de succès des programmes et de cerner les problèmes afin de les régler. Cette pratique devrait être appliquée à la gestion de la Loi. La haute direction de chaque institution devrait recevoir de façon régulière les données requises pour assurer la surveillance du programme d'accès à l'information.

Certaines institutions – souvent les ministères les plus importants qui ont un gros volume de demandes et donc plus d'expérience – ont fait des progrès en créant des mécanismes de rapports à l'intention de la haute direction qui fournissent des données sur le volume et le genre de demandes reçues, ainsi que sur les problèmes de traitement de ces demandes, s'il en est. La fréquence de ces rapports, ainsi que la nature des renseignements fournis et le niveau de gestion auquel ils sont adressés, varient considérablement d'une institution à l'autre.

Dans certaines institutions, la haute direction ne s'intéresse au programme d'accès que dans les cas d'un dossier de nature particulièrement délicate ou d'une enquête difficile. Cet état de fait peut les porter à tirer des conclusions erronées au sujet du fonctionnement normal du programme dans leur institution, ainsi qu'au sujet des façons d'améliorer la situation. Le Groupe d'étude a constaté que les ministères qui ont les meilleures pratiques de rapports à l'interne ont aussi tendance à avoir une meilleure qualité d'information dans leurs rapports annuels, de meilleures procédures, une plus grande visibilité et crédibilité au sein de leur institution et des ressources plus adéquates.

## Analyse de l'information sur le rendement disponible

Une analyse préparée pour le Groupe d'étude souligne un certain nombre de faiblesses dans les rapports actuels:

- Aucun des rapports présentés – ni même tous les rapports regroupés – ne permet d'avoir une image globale et équilibrée du rendement du régime d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement. Les rapports de chacune des institutions fédérales présentent généralement des données statistiques brutes accompagnées de très peu d'analyse. Le rapport global préparé par le Secrétariat du Conseil du Trésor qui reprend ces données a les mêmes caractéristiques.
- Comme le rôle primordial du Commissaire à l'information est de faire enquête sur les plaintes, ses rapports reflètent tout naturellement cette perspective.

- Il y a des faiblesses dans les données rassemblées par les institutions fédérales, par le Secrétariat du Conseil du Trésor et par le Commissaire à l'information. Bien que les statistiques semblent être assez justes, elles n'illustrent pas la complexité des demandes, la qualité des réponses ou les efforts de diffusion informelle consentis par les institutions. Elles

## Chapitre 10 – Mesure du rendement et rapports sur le rendement

Il est impossible d'améliorer un régime d'accès à l'information sans comprendre comment il fonctionne actuellement. Le présent chapitre traite des données et des autres renseignements que les institutions fédérales devraient recueillir pour pouvoir évaluer le rendement de leurs systèmes. Quels renseignements sont nécessaires pour mettre en œuvre la Loi de manière efficace, pour mesurer et évaluer son rendement et pour en faire rapport aux Canadiens?

### Les rapports annuels au Parlement

Il y a présentement trois séries de rapports annuels qui sont publiés sur la mise en œuvre de la Loi.

- Comme le prévoit l'article 72 de la Loi, chaque institution fédérale établit un rapport annuel sur l'application de la Loi. Ces rapports au Parlement sont déposés et renvoyés devant le Comité permanent de la justice et des droits de la personne. Ils comprennent des statistiques sur le volume des demandes, leur règlement, les exemptions et exclusions invoquées, les délais de traitement et les extensions des délais. On y trouve aussi des statistiques sur les traductions requises, la méthode d'accès, les droits perçus des requérants (ou dont ils ont été dispensés) et le coût du système. On trouve une brève analyse descriptive des activités d'accès à l'information de l'année dans la plupart des rapports. Quelques institutions traitent maintenant brièvement des sources des demandes, du nombre et du genre de plaintes présentées au Commissaire à l'information, du nombre de demandes de consultation, ainsi que du nombre de demandes non officielles.

- Suite à la recommandation présentée par le Comité parlementaire de 1986, la présidente du Conseil du Trésor prépare et dépose au Parlement une consolidation des statistiques contenues dans les rapports de chaque institution.

- Comme le prévoit l'article 38 de la Loi, le Commissaire à l'information présente au Parlement un rapport annuel des activités du Commissariat. Le Commissaire a l'habitude d'utiliser cette occasion pour parler du respect de la Loi par les institutions fédérales. Il utilise aussi son rapport pour souligner toutes les questions juridiques ou autres qui ont été prioritaires durant l'année. On y trouve aussi les suggestions du Commissaire quant à l'amélioration de la législation ou des pratiques administratives.

[Traduction]

Le calcul et la publication des statistiques de rendement – et l'exigence faite aux ministères d'expliquer les tendances inhabituelles – constituent d'excellentes façons de favoriser l'obligation de rendre compte.

Alasdair Roberts  
*Measuring Openness*  
Media Magazine,  
Automne 1999



#### 9-4 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on établisse des normes pour la documentation des activités du gouvernement;
- que tous les employés reçoivent une orientation, ainsi que de la formation et des conseils de façon continue en matière de gestion de l'information;
- qu'un guide convivial, pratique et faisant autorité, soit rédigé afin d'aider les fonctionnaires à créer, gérer et éliminer leurs documents;
- qu'on établisse un centre d'excellence en gestion de l'information, qui aurait la responsabilité de la mise à jour du Cadre de gestion de l'information du gouvernement par ses recherches au niveau des normes et des pratiques exemplaires.

Il est clair qu'un certain nombre de ces recommandations exigeront des ressources substantielles, tant au départ que par la suite. Les ministères et agences centrales du gouvernement ont perdu beaucoup de leur capacité en matière de gestion de l'information et ils ont besoin de ressources pour agir. À moins que le gouvernement ne consacre des ressources à ce secteur, l'infrastructure de gestion de l'information va s'amoinvrir encore plus et la crise actuelle va empirer. Les dépenses nécessaires à l'amélioration de la gestion de l'information devraient être considérées comme un investissement stratégique, qui se traduira en une meilleure prestation des programmes et services, une meilleure qualité de l'information gouvernementale et un meilleur accès à l'information pour les Canadiens.

## Conclusion

La saine gestion de l'information est une condition préalable à un accès efficace à l'information. Or, la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale est en triste état. Il faut une stratégie globale de gestion de l'information, fondée sur les travaux récents du Secrétaire du Conseil du Trésor et des Archives nationales; cette stratégie doit être assortie de régimes de suivi et de reddition de comptes. Les fonctionnaires doivent être mis au fait de leurs responsabilités en matière de création, de gestion et d'élimination de l'information, et il faut leur donner les connaissances, les compétences et les outils nécessaires à l'accomplissement des ces responsabilités. Cela exigera un investissement important de ressources, pour remédier au présent déficit de gestion de l'information et pour mettre en œuvre des stratégies à plus long terme.

<sup>1</sup> La Loi sur l'accès à l'information et la tenue de dossiers au gouvernement fédéral; Archives nationales du Canada, 2001, Rapport de recherche 9.  
<sup>2</sup> Le Cadre pour la gestion de l'information au Gouvernement du Canada (CGI) se trouve à [http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/fmi-cgi/fmi-cgi\\_e.asp](http://www.cio-dpi.gc.ca/im-gi/fmi-cgi/fmi-cgi_e.asp).



L'intention d'entraîner le droit d'accès prévu dans la Loi. Il faut toutefois clarifier que l'élimination continue des documents provisoires est une saine pratique de gestion des documents, qui permet une gestion plus efficace de l'information et un traitement plus efficace des demandes d'accès à l'information. L'élimination systématique des documents éphémères menée dans le cadre d'un programme bien structuré de gestion des documents ne devrait pas donner lieu à une accusation d'infraction en vertu de l'article 67.1 de la Loi.

Il faudra des mesures fournissant aux fonctionnaires les connaissances et compétences dont ils ont besoin pour bien gérer l'information publique. Au fur et à mesure que les nouvelles politiques, cadres et lignes directrices deviendront disponibles, il y a lieu de les diffuser de façon active à tous les fonctionnaires.

Tous les employés devraient avoir accès à de la formation et des conseils dans ce domaine sur une base continue. Quant aux nouvelles recrues qui entrent en service à la fonction publique, il y a lieu d'inclure dans leur orientation et formation initiales les notions de base sur la gestion de l'information et sur les principes de l'accès à l'information.

Afin de consolider les connaissances acquises lors de l'orientation et de la formation, le Secréariat du Conseil du Trésor devrait produire un court guide pratique portant sur les éléments clés de la législation sur l'information, ainsi que des politiques et normes applicables.

Il y a aussi le besoin de constituer un groupe de spécialistes en gestion de l'information qui formerait un centre d'excellence visant à fournir aux fonctionnaires le soutien dont ils ont besoin et assurer une recherche constante au niveau des normes et des pratiques exemplaires. Ce groupe devrait être au cœur de l'expertise du gouvernement en matière de gestion de l'information et appuyer tous les ministères et organismes.

En sus de la mise en place de normes, de la sensibilisation, de la formation et de l'encadrement, les fonctionnaires doivent avoir à leur disposition des outils pratiques, d'emploi facile pour les appuyer dans leur gestion de l'information. Bien que plusieurs ministères aient entrepris d'élaborer et de mettre en œuvre des systèmes de gestion électronique des dossiers, il reste encore beaucoup à faire pour rendre ces systèmes complètement fiables, conviviaux et exhaustifs (couvrant par exemple le courriel et les documents autres que les textes); ces systèmes devront aussi appuyer toutes les fonctions de la gestion de l'information – y compris l'extraction, l'élimination et la classification de sécurité – et s'intégrer aux systèmes de gestion de dossiers sur papier.

Le gouvernement de l'Ontario fournit à ses employés un tapis de souris sur lequel figurent des consignes en matière de gestion de l'information.



Il est fondamental que tous les fonctionnaires connaissent leurs responsabilités en matière de gestion de l'information depuis la création d'une documentation adéquate jusqu'à l'aliénation finale des documents; qu'ils reçoivent une formation dans l'utilisation des outils de gestion de l'information qui leur permettra de s'acquitter de cette responsabilité.

Le Groupe d'étude est d'avis que la documentation adéquate des activités est une caractéristique importante d'une fonction publique professionnelle. Au sein d'un cadre général de gestion de l'information, les institutions fédérales devraient établir leurs propres normes de documentation de leurs activités, en se fondant sur une analyse de leurs besoins.

Chaque fonctionnaire devrait savoir qu'il a le devoir de créer et de gérer des documents portant sur les décisions d'orientation et sur les activités opérationnelles, d'attribuer une classification aux documents pour fins de sécurité et de classement, ainsi que d'en disposer de façon correcte lorsqu'ils ne sont plus utiles dans les activités courantes, y compris le transfert des documents historiques importants aux Archives nationales.

La prolifération des communications par courriel présente une difficulté particulière. Ici, comme dans tous les autres ressorts que nous avons consultés, beaucoup de fonctionnaires ne savent pas exactement comment ils doivent gérer leurs courriels et en disposer. Les fonctionnaires doivent être sensibilisés au fait que les messages qu'ils envoient ou reçoivent par courriel sont des documents gouvernementaux et qu'ils sont couverts par la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels* et la *Loi sur les Archives nationales du Canada*. Ils doivent donc être gérés et éliminés de la même façon que n'importe quel autre document gouvernemental. Il est toutefois beaucoup plus probable qu'un message courriel soit un document éphémère que d'autres documents du gouvernement.

Les documents éphémères sont définis par les Archives nationales comme étant des : « documents dont l'existence est limitée dans le temps par le besoin de mener à bien une mesure courante routinière ou de préparer un dossier subséquent [et] ne comprenant pas les dossiers utilisés par les institutions du gouvernement ou un ministre pour contrôler, appuyer ou documenter la prestation de programmes, pour exécuter les opérations, pour prendre des décisions ou pour rendre compte des activités du gouvernement. » Les documents éphémères peuvent être éliminés dès qu'ils ne sont plus requis pour les fins pour lesquelles ils ont été créés (à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*). Ainsi par exemple, un bordereau d'appel téléphonique peut être jeté à la corbeille une fois l'appel retourné, et les notes manuscrites prises lors d'une réunion peuvent être détruites une fois l'information consignée au dossier pertinent.

Les fonctionnaires ont des préoccupations face aux règles régissant l'élimination des dossiers, surtout depuis l'ajout, en 1999, de l'article 67.1 de la Loi, qui constitue en infraction le fait de détruire un document dans

[O]n peut invoquer un grand nombre de raisons de politique publique valables pour créer et conserver des documents, mais il arrive qu'on en fasse abstraction au point où qu'elles soient difficiles à mettre en pratique. Les communications internes sont de plus en plus faciles au gouvernement, grâce à des outils tels que le courrier électronique, la messagerie vocale, le télécopieur et d'autres. Certaines décisions et directives importantes sont communiquées oralement et ne donnent lieu à aucune documentation. [Traduction]

Ian Wilson, archiviste national du Canada; Présentation à la 3<sup>e</sup> Conférence annuelle de l'accès à l'information Ottawa, novembre 2001.

## La responsabilité pour la gestion de l'information

Présentement, il n'y a pas de structure de responsabilité en place pour la gestion de l'information qui soit aussi efficace que les structures de responsabilité existantes pour la gestion des ressources financières et humaines. Il est difficile d'imaginer que les changements nécessaires à la gestion de l'information, qui doivent rejoindre chaque employé, soient effectivement mis en œuvre en l'absence d'une telle structure. Les agences centrales doivent fournir les outils et les conseils qui rendront possible une gestion efficace de l'information, mais c'est à chaque institution fédérale que revient la responsabilité d'assurer une bonne gestion de l'information qu'elle détiennent, comme elles le font actuellement pour leurs autres ressources clés.

Dans chacune des institutions, le sous-ministre (ou son homologue) doit être explicitement tenu comptable de la gestion de l'information et de la supervision de cette activité dans son organisation. Cette responsabilité devrait se refléter dans les contrats de responsabilité des gestionnaires supérieurs et dans l'évaluation de tous les gestionnaires. Les contrôles nécessaires à cette activité exigeront des outils appropriés de vérification et d'évaluation, qui devront être développés dans le cadre de la stratégie générale de gestion de l'information du gouvernement.

Pour le gouvernement dans son ensemble, il faudrait implanter un cadre de vérification et de suivi régulier de l'efficacité de la gestion de l'information. Cette activité devrait être assurée par les Archives nationales, en collaboration avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.

### 9-3 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on institue et mette en œuvre dans les institutions fédérales, une structure de responsabilité efficace pour la gestion de l'information, y compris les outils nécessaires pour la vérification et l'évaluation;
- qu'un cadre renové pour la vérification de la gestion de l'information soit établi à l'échelle du gouvernement et mis en œuvre par les Archives nationales, en coopération avec le Secrétariat du Conseil du Trésor et la Bibliothèque nationale.

## L'appui aux fonctionnaires

Dans le cadre de son travail, le Groupe d'étude a pris clairement conscience du fait que les fonctionnaires ne savent pas exactement quand et comment documenter ce qu'ils font, ni comment gérer ou éliminer correctement des documents. Un accès efficace à l'information et une bonne gestion des documents exigent que les fonctionnaires comprennent exactement ce qu'on attend d'eux.

Toutes les personnes qui travaillent pour le [gouvernement du Canada] utilisent l'information dans l'exercice de leurs fonctions et elles ont une responsabilité et des obligations à l'égard de la gestion de l'information.

*Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada*  
Secrétariat du Conseil du Trésor, 2002

Les institutions devraient pouvoir démontrer qu'une recherche complète des dossiers a été effectuée.

John Reid  
Commissaire à l'information  
Présentation au Comité consultatif externe, juin 2001

personnels, renseignements obtenus d'un autre pays sous le sceau de la confidentialité), ainsi que de la période appropriée de protection du document. L'élaboration d'un système de gestion électronique des documents, avec la classification de sécurité y figurant comme champ obligatoire pour chaque document, serait d'un secours certain. Le fichier d'aide du logiciel devrait comprendre des consignes sur l'application rationnelle de la classification de sécurité.

L'auteur d'un document est normalement la personne la mieux placée pour décider de la classification de sécurité convenable, à condition d'avoir la formation et l'aide appropriées. Les personnes qui examinent les documents aux fins de la divulgation devraient pouvoir faire confiance à l'évaluation de l'auteur en ce qui a trait à la nécessité de procéder à un examen ligne par ligne et à la présence dans le document d'information de nature délicate. Cela aurait une application importante pour la grande majorité des documents du gouvernement qui ne sont pas classifiés, n'exigent aucune protection et qu'on pourrait divulguer sans aucune formalité.

On doit également reconnaître que la protection requise peut changer énormément avec le passage du temps. Ainsi, une information de nature très délicate au moment de la création du document peut ne plus l'être lors d'une demande ultérieure d'accès à l'information. Par conséquent, le statut d'un document devrait être réévalué au moment d'une demande d'accès, même s'il a subi une évaluation de classification antérieure. Toute cote de sécurité assignée au document lors de sa création, par exemple « protégé », ne devrait pas être considérée comme ayant un effet déterminant pour les décisions d'accès à l'information.

L'efficacité des mécanismes discutés au chapitre 8 pour donner un meilleur accès à l'information sans avoir recours à la Loi dépend largement de la fiabilité de la classification attribuée aux documents par leurs auteurs. Si on veut que les auteurs attribuent une classification de sécurité appropriée aux documents qu'ils créent, il faudra qu'on leur donne de la formation en gestion de l'information, couvrant tant les dispositions de la Loi sur l'accès à l'information que l'application de la *Politique gouvernementale en matière de sécurité*.

## 9-2 Le Groupe d'étude recommande :

- que soit élaboré un programme de formation intégrée sur la gestion de l'information et l'accès à l'information, comprenant la sauvegarde, la classification et la désignation de l'information en conformité avec la politique gouvernementale en matière de sécurité;
- que la classification de sécurité figure comme élément des systèmes de gestion électronique des documents;
- que les gestionnaires de la fonction publique assurent, dans leurs unités, la mise en œuvre de bonnes pratiques en matière de classification des documents et d'évaluation réaliste de la nature délicate de l'information.



Des partenariats semblables entre les institutions et la Bibliothèque nationale pourraient aider les institutions à assurer la conservation et l'accessibilité de leurs publications (y compris les documents affichés sur le Web) pour l'avenir, par l'entremise de mécanismes tels que le Programme des services de dépôt. De tels efforts viendraient aider les institutions fédérales à mieux gérer les documents existants et à faire la transition du papier à l'électronique.

#### 9-1 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'une stratégie intégrée et globale soit définie pour redresser la crise actuelle en gestion de l'information;

- qu'un plan d'action à court terme soit mis en place pour traiter les besoins les plus urgents de même qu'un plan d'action à plus long terme pour créer une base de compétences et une structure pour l'avenir;

- que cette stratégie comprenne l'établissement d'ententes de coopération entre les organismes de première ligne en gestion de l'information (Secrétariat du Conseil du Trésor, Archives nationales et Bibliothèque nationale) et les autres institutions fédérales.

### La classification de sécurité et la gestion de l'information

Tous les systèmes de gestion de l'information comprennent des mécanismes de classification de sécurité des documents. La *Politique gouvernementale en matière de sécurité* présentement en vigueur a été élaborée au même moment que la *Loi sur l'accès à l'information*, et un soin délobéré a présidé au libellé des dispositions en matière de classification de sécurité des documents pour qu'il reflète fidèlement le libellé des dispositions d'exclusion et d'exemption de la Loi. Ainsi, les fonctionnaires pourraient tenir compte de la sécurité des documents lors de leur création et indiquer, pour chaque document, le genre d'information devant être protégé ainsi que la durée probable de cette protection. Nos discussions avec les fonctionnaires font ressortir clairement qu'à l'exception de ceux qui travaillent de façon régulière avec l'information de la nature la plus délicate, peu de fonctionnaires comprennent clairement la classification de sécurité des documents et encore moins d'entre eux comprennent le rapport avec la *Loi sur l'accès à l'information*. Cet état de fait entraîne une classification de sécurité des documents incertaine et souvent imprécise.

L'examen des documents pour fins de divulgation, que ce soit en vertu de la Loi ou pour d'autres raisons comme l'examen en bloc des dossiers historiques, se ferait d'autant plus aisément si les auteurs des documents indiquaient de façon routinière mais précise la classification ou la désignation de sécurité du document. La désignation pourrait inclure une description du genre d'information qui y figure et qui pourrait faire l'objet de l'application d'une exemption en vertu de la Loi (par ex. renseignements

Une identification rapide des documents pouvant être divulgués est critique pour élargir l'accès, notamment dans le cas des documents électroniques [ ] Bien que l'on reconnaisse que toutes les décisions d'accès ne peuvent être prises au moment de la création, l'identification de métadonnées peut aider au regroupement des documents en catégories et appuyer les processus décisionnels ultérieurs. [Traduction]

Commission de réforme du droit de l'Australie, Rapport 85

sur la protection des renseignements personnels et des données. Ces lois et politiques sont gérées par plusieurs institutions et, en général, les fonctionnaires ne les connaissent pas.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor et les Archives nationales oeuvrent déjà de concert pour trouver des réponses à un certain nombre de questions relatives à la gestion de l'information. Le rapport conjoint du Conseil du Trésor/Archives nationales, « *Gestion de l'information au sein du gouvernement du Canada – Analyse de la situation* » (juin 2000), présente bon nombre de recommandations pour la réforme et le renforcement du système de gestion des documents gouvernementaux. La révision en cours de la *Politique sur la gestion de l'information gouvernementale* arrive à son terme, et un *Cadre de gestion de l'information*<sup>2</sup> a récemment été publié pour fournir aux fonctionnaires des consignes complètes en matière de gestion de l'information. On reconnaît également le besoin de reconstituer un groupe de spécialistes en gestion de l'information au sein de l'administration fédérale.

Il s'agit là d'initiatives qui vont dans le bon sens. Cependant le gouvernement n'a toujours pas de stratégie intégrée et globale en vue de l'établissement d'une infrastructure de gestion de l'information solide, comportant les politiques, les normes, les pratiques, les systèmes et les ressources humaines requises. Selon nous, il y a un besoin urgent d'une telle approche, coordonnée et globale, à l'échelle du gouvernement, pour relever le défi de la gestion de l'information et pour fournir le leadership et la coordination des activités des institutions ayant des responsabilités importantes dans le domaine de la gestion de l'information. Cette approche devrait définir les rôles complémentaires des organismes de première ligne dans ce domaine (le Secréariat du Conseil du Trésor, les Archives nationales et la Bibliothèque nationale) et des autres institutions fédérales. Finalement, elle doit aussi créer des mécanismes de coopération entre les divers intervenants pour assurer que les questions de gestion de l'information soient examinées de façon globale et intégrée.

Bien qu'une stratégie intégrée de gestion de l'information doive porter principalement sur la création d'un système pour l'avenir, dans lequel la documentation sera électronique, nous croyons qu'il y a aussi un besoin d'action curative immédiate pour redresser les incidences du déficit en gestion de l'information de la dernière décennie. Par exemple, des accords de coopération entre les Archives nationales et les diverses institutions fédérales pourraient permettre à ces dernières d'amener leur gestion opérationnelle de l'information gouvernementale de base (y compris le courtel) à un niveau acceptable. L'élaboration et la mise en œuvre de régimes fonctionnels de classification des documents, qui relierait la structure de classification des documents de chaque organisme à ses activités (par opposition à la structure actuelle de classement par sujet), aiderait considérablement les fonctionnaires qui doivent présentement classer leurs propres documents dans un environnement électronique.

L'information fait partie intégrante des activités du gouvernement et elle est la pierre angulaire de la reddition de comptes du gouvernement. Elle doit être gérée comme une ressource opérationnelle stratégique du tout début du cycle de planification des activités et pendant l'élaboration de solutions, leur mise en œuvre, l'exécution quotidienne et les évaluations.

*Cadre de la gestion de l'information au sein du Gouvernement du Canada*  
Secréariat du Conseil du Trésor,  
2002

Si l'information n'est pas bien gérée et protégée, il peut en résulter des problèmes administratifs, une reddition de comptes réduite. Cela peut entraîner des conséquences d'ordre juridique, financier et politique et une diminution de la confiance du public envers le gouvernement. [Traduction]

Ian Wilson  
archiviste national du Canada;  
*Role of Archives; Information Highways 2000 Conference*,  
mars 2000

radicale leurs fonctions de surveillance de la gestion de l'information à l'échelle du gouvernement tout comme leurs fonctions de formation et d'orientation.

Ces facteurs ont donné lieu à un important déficit de la gestion de l'information au sein de l'administration fédérale.

Ce « déficit de gestion de l'information » au gouvernement constitue un handicap sérieux lorsque les ministères doivent fournir un accès approprié aux documents relevant d'eux. En général, les documents écrits sont moins bien organisés qu'autrefois, et on ne dispose pas encore d'une approche efficace à la gestion des documents électroniques. La Société historique du Canada, l'Association of Canadian Archivists, la Canadian Library Association et l'Institut professionnel de la fonction publique du Canada ont tous réclamé une action rapide dans ce secteur, à la fois pour améliorer l'accès à l'information et pour assurer la préservation à long terme des documents historiques de valeur. Les fonctionnaires eux-mêmes ont fait remarquer qu'ils n'ont pas l'appui, la formation, les conseils et les outils dont ils ont besoin pour documenter correctement leurs activités et gérer les documents qu'ils génèrent ou détiennent.

D'aucuns sont d'avis que l'adoption même de la *Loi sur l'accès à l'information* a contribué au déclin de la gestion de l'information, car elle aurait incité les fonctionnaires à être plus circonspects en matière de l'information qu'ils consignent. Cependant, une étude menée en 2000<sup>1</sup> par les Archives nationales sur un échantillon représentatif de documents créés avant et après l'entrée en vigueur de la *Loi* n'a trouvé aucune preuve à l'effet que la *Loi* a eu une incidence sur la création et la gestion de documents. L'étude a conclu que d'autres facteurs, tels ceux que nous avons déjà cités, ont vraisemblablement eu une incidence plus importante. Une étude menée par le Commissaire à l'information de l'Irlande en 2001 en est venue aux mêmes conclusions. Dans la mesure où de nombreux facteurs qui ont contribué au déclin de gestion de l'information sont communs, il est difficile de prouver que la *Loi* a eu, ou non, un effet marqué sur ce déclin au cours des vingt dernières années. Il se peut que des fonctionnaires nerveux ayant la *Loi* à l'esprit ont omis de documenter des dossiers. Mais la pauvreté de certains dossiers s'explique mieux par des lacunes de formation quant aux principes de la gestion de l'information et des questions pratiques de gestion des dossiers dans un nouvel environnement de documents électroniques.

## Une stratégie de gestion de l'information

Présentement, la gestion de l'information au gouvernement fédéral est régie par un certain nombre de lois et de politiques, notamment : la *Loi sur les Archives nationales du Canada*, la *Loi sur la Bibliothèque nationale*, la *Loi sur l'accès à l'information*, la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, la *Politique sur la gestion des renseignements détenus par le gouvernement*, la *Politique sur la sécurité* et la *Politique sur les communications*, ainsi que par les politiques portant sur l'accès à l'information et

Rapport de recherche 9  
Archives nationales

La gestion de l'information a toujours posé problème. À en juger par les résultats obtenus lors de cette étude, il ne semble pas que la promulgation de la *Loi*, en 1983, ait influencé la façon dont les dossiers ont été créés et gérés.



## Chapitre 9 – Remédier au déficit de la gestion de l'information

La capacité du gouvernement de fournir de l'information aux Canadiens – par quelque mécanisme que ce soit – ne peut être améliorée sans une saine gestion de son information. Cela comprend la création, la classification et le classement des documents de façon à permettre leur extraction facile et leur examen pour fins d'élimination ou d'archivage, le cas échéant. Une saine gestion de l'information est indispensable à la création et la tenue de dossiers fiables qui appuient efficacement la prise de décision, la prestation de services et de programmes, l'obligation de rendre compte, les actes de droit et la conservation de la mémoire nationale.

### Comment cela s'est-il produit ?

Ce point est réitéré par le Commissaire à l'information et l'Archiviste national, renforcé par plusieurs des participants à nos consultations, tant fonctionnaires qu'utilisateurs, et se retrouve dans bon nombre des mémoires que nous avons reçus du public. On convient aussi généralement que la gestion de l'information au gouvernement fédéral, et dans toutes les administrations publiques que nous avons étudiées, est en crise. Les raisons qui expliquent cet état de fait se ressemblent de façon

trappante.

- Selon nous, plusieurs facteurs ont contribué à cet état de fait :
  - L'informationisation du milieu de travail a suscité une augmentation significative de l'information, notamment sous forme électronique;
  - Le passage d'un système de dossiers sur papier à des dossiers électroniques pose un défi de taille, et donne souvent lieu à une moins bonne gestion des dossiers sur papier, avant même qu'un système de gestion des dossiers électroniques ne soit mis en place;
  - au cours des années 1990, les coûts de la gestion de l'information et des activités de documentation étaient perçus comme des « frais généraux administratifs », ce qui rendait la fonction de gestion de l'information extrêmement vulnérable lors de coupures budgétaires;
  - avec la multiplication rapide des ordinateurs personnels, chaque fonctionnaire doit dorénavant gérer l'information qu'il génère ou qu'il obtient, sans que cette responsabilité lui ait été confiée de façon explicite et sans recevoir de formation ou de soutien adéquat; et
  - la réduction des ressources a donné lieu à une diminution du rôle de leadership central, le Secrétariat du Conseil du Trésor a délégué des responsabilités additionnelles aux ministères et organismes; en même temps le Secrétariat et les Archives nationales ont diminué de façon



modèle du R.-U., ou alors adopter la période de 25 ans que l'on utilise présentement aux États-Unis et que l'on songe à adopter en France. Quelle que soit la période choisie, il serait important de s'assurer qu'elle n'est pas interprétée à tort comme la période minimale durant laquelle les documents sont protégés.

Selon nous, les Archives nationales sont l'institution la mieux placée pour jouer le rôle principal au nom du gouvernement dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques. Nous considérons toutefois qu'il s'agit d'un investissement largement compensé par une meilleure compréhension de

**8-8 Le Groupe d'étude recommande que les Archives nationales jouent le rôle principal dans l'élaboration et l'adoption d'une procédure systématique d'examen en bloc et de divulgation des documents historiques.**

## Conclusion

*La Loi sur l'accès à l'information* ne peut répondre à tous les besoins d'information des Canadiens, et tel n'était pas son objectif. Les institutions fédérales doivent être encouragées à adopter des stratégies permettant de divulguer un maximum d'information gouvernementale sans avoir recours à la Loi. L'adoption d'une stratégie globale pour la communication de l'information gouvernementale au grand public et l'utilisation d'excellentes capacités de communication électronique du gouvernement, deux recommandations de ce chapitre, permettraient de rendre plus d'information utile disponible aux Canadiens et, par conséquent, de diminuer considérablement la pression exercée sur le régime d'accès à l'information.

- 1 Le professeur Wesley Wark, dans « La Loi sur l'accès à l'information et la collectivité canadienne de la sécurité et du renseignement », Rapport de recherche 20
- 2 Pour une discussion plus détaillée de cette question, voir le chapitre 7.
- 3 Ces « méthodes d'échantillonnage » supposent que, selon les sujets couverts par les documents, un certain nombre de dossiers seraient choisis parmi les diverses catégories pour être soumis à un examen détaillé, afin de déterminer s'ils contiennent de l'information qui devrait continuer à être protégée.

devrait résulter en une divulgation des documents bien avant 30 ans. L'insertion dans la Loi d'une règle de 30 ans pourrait très bien faire qu'ils seraient divulgués encore plus tard que dans la situation actuelle.

D'autres exceptions ont pour objectif de protéger l'information qui conserve son caractère délicat pendant beaucoup plus longtemps. Dans de tels cas, la divulgation pourrait porter préjudice à l'intérêt national ou à celui de certaines personnes, même après 30 ans.

Les questions de sécurité nationale, de défense, de relations internationales, d'enquêtes criminelles, d'application de la loi, de secrets industriels, de renseignements personnels, de renseignements obtenus d'un autre pays sous le sceau de la confidentialité, ainsi que les interdictions fondées sur d'autres lois doivent être prises en compte avant la divulgation d'informations provenant de ces catégories de documents, quelle que soit la période écoulée. Par contre, il est dans l'intérêt public que l'on établisse un mécanisme efficace permettant la plus grande divulgation possible d'anciens documents dont l'aspect délicat s'est amenuisé avec le temps, l'objectif étant d'élargir le champ de la recherche et de favoriser la création d'un savoir cohérent au niveau du grand public. Un tel mécanisme tiendrait compte du fait que certaines des exemptions doivent continuer à s'appliquer pendant très longtemps.

Étant donné la masse de documents visés par les recherches, un examen page par page serait d'un coût prohibitif. Nous croyons donc qu'il est nécessaire d'adopter un processus d'examen en bloc menant à la divulgation des documents historiques. Les décisions quant à la divulgation de ces documents devraient être fondées à la fois sur une bonne compréhension du contexte historique des événements et sur une gestion du risque « éclairée ». Ceci veut dire que le processus d'examen en bloc devrait faire appel à l'expertise des ministères dans leur domaine. Le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international fait appel à des agents du service extérieur à la retraite pour un examen de la sorte en rapport avec les demandes d'accès à l'information. On devrait considérer l'utilisation de pratiques de cette nature pour l'examen en bloc des dossiers en vue de leur déclassification. Dans certaines circonstances, il pourrait être indiqué que les grands projets de recherche assument les coûts de ces experts embauchés par les institutions pour la déclassification des documents visés. L'examen impliquerait une évaluation globale de dossiers en groupes systématiques et l'utilisation de méthodes appropriées d'échantillonnage.<sup>3</sup>

Nous notons que l'information recueillie par le gouvernement dans le cadre d'initiatives de coopération nationale ou internationale exigera des consultations bilatérales ou multilatérales avant qu'on puisse les divulguer. À quel moment y a-t-il lieu d'utiliser l'examen en bloc? Le choix dépendant ouverture à ce processus a, bien sûr, un côté arbitraire. Le Canada pourrait conserver la période traditionnelle de 30 ans, suivant ainsi le

Le State Department des États-Unis engage comme contractuels des agents du service extérieur à la retraite pour faire l'examen des dossiers aux fins de la déclassification et de la Freedom of Information Act. Ces personnes ont la mémoire corporative nécessaire à la compréhension du contexte de l'information et leur statut de contractuel donne une marge de manœuvre quant à la quantité de ressources et aux connaissances spécialisées par sujet que chaque situation exige.



Wesley Wark  
Rapport de recherche 20

La Loi sur l'accès à l'information a eu pour effet de paralyser complètement tout processus systématique de déclassification et de communication de documents historiques dans le secteur de la sécurité et du renseignement.

politique de défense au ministère de la Défense nationale, sur les décisions gouvernementales et les documents du Cabinet au Bureau du Conseil privé, ainsi que sur une grande quantité de sujets traités dans les documents historiques détenus par les Archives nationales. Ces processus parallèles sont généralement assortis de conditions, comme l'exigence d'obtenir une habilitation de sécurité, ou d'avoir un statut reconnu comme chercheur, ou de signer une entente de non-divulgence de l'information protégée, comme les renseignements personnels ou les documents confidentiels d'un autre gouvernement. Pour les chercheurs, les avantages de ce système sont un coût peu élevé, des procédures d'accès moins lourdes et l'accès à un ensemble vaste et cohérent de documents sans avoir à attendre que le ministère en cause ne procède à un examen ligne par ligne.

8-7 Le Groupe d'étude recommande que, lorsqu'il y a une demande régulière et continue d'accès de la part de chercheurs, les institutions fédérales mettent sur pied des processus parallèles à la *Loi sur l'accès à l'information* pour faciliter l'accès à des ensembles importants de dossiers, s'inspirant des pratiques établies dans plusieurs ministères.

## Revue en bloc systématique après 30 ans

Les intervenants, et notamment les historiens, ont maintes fois réitéré au Groupe d'étude que certains documents relatifs à l'histoire contemporaine du Canada sont maintenant plus difficiles à obtenir qu'avant l'adoption de la *Loi sur l'accès à l'information* et de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*. Ils ont identifié deux facteurs qui contribuent à cette situation. Le premier est que certaines exemptions ne comportent aucune limite de temps et, par conséquent, qu'elles semblent établir « pour toujours ». Le second est que l'examen ligne par ligne des documents prévus à la Loi exige des ressources importantes et beaucoup de temps, et qu'on ne peut y procéder sur de grands ensembles de documents. Ces intervenants recommandent que la « règle de 30 ans » qui existait préalablement à l'adoption de la Loi soit rétablie. En vertu de cette règle, tous les documents gouvernementaux étaient divulgués 30 ans après leur création (sauf s'ils tombaient dans des catégories protégées). Trois mémoires en provenance du grand public ont recommandé qu'on incorpore dans la Loi une telle disposition sur le « passage du temps ».

Le Groupe d'étude se range à l'avis voulant qu'aucun document ne devrait être exempté de la divulgation « pour toujours », et qu'il est nécessaire d'adopter un mécanisme déclenchant la divulgation des documents qui n'ont plus de caractère délicat. En examinant cette question, nous sommes toutefois arrivés à la conclusion qu'une règle portant sur la divulgation automatique des documents gouvernementaux après une période donnée ne donnerait pas le résultat escompté. Par exemple, certaines des exemptions contiennent des critères pour évaluer le préjudice probable, qui

[E]nviron 90 pour cent des demandes d'accès en provenance de chercheurs autochtones sont maintenant traitées « sans formalités », conformément aux lignes directrices énoncées dans le dépliant « Recherche sur les revendications autochtones – Lignes directrices sur l'accès sans formalité aux dossiers ».

H. Foster, C. Parker, M. Rankin et M. Stevenson  
Rapport de recherche 21

Avec le temps, les archives deviennent la mémoire institutionnelle du gouvernement – une mémoire qui nous a été transmise, que nous enrichissons et que nous transmettons aux générations futures. [Traduction]

Ian Wilson,  
archiviste national du Canada,  
*You Must Remember This: Présentation aux Tables rondes*, Institut sur la gouvernance, mars 1999

La Loi sur l'accès à l'information était censée permettre d'ouvrir des documents de moins de 30 ans mais elle imposait une série de conditions ayant trait, notamment, à la sécurité nationale et aux renseignements provinciaux. A l'époque, on nous avait dit qu'aucun document ouvert ne serait refermé, mais cette assurance s'est révélée fausse.

Mémoire au Groupe d'étude



## La communication sans formalités

Le public devrait avoir accès facilement à tous les documents qui présentent peu de probabilité qu'ils contiennent de l'information à caractère délicat devant être protégée en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou de la *Loi sur les renseignements personnels*. Cette information devrait être divulguée de façon régulière et sans formalités par les fonctionnaires du programme ou par le service d'AI. Toutefois, les fonctionnaires hésitent souvent à communiquer des documents, par crainte d'une erreur ou d'une divulgation inappropriée. Les ministères pourraient régler ce problème en établissant des protocoles en règle autorisant la divulgation sans formalités de l'information, et en identifiant les documents qui peuvent en faire l'objet. Cette démarche rassurerait les employés et encouragerait la saine pratique d'une divulgation régulière au public de l'information n'ayant pas un caractère délicat.

### 8-5 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales :

- communiquent de façon régulière l'information sans avoir recours à la Loi, chaque fois que le risque est peu élevé que les documents contiennent de l'information de nature délicate devant être protégée contre la divulgation; et
- établissent des protocoles permettant d'identifier l'information susceptible de communication sans formalités.

Pour bien informer le Parlement et les Canadiens sur les moyens utilisés pour fournir l'information au public, une description détaillée de leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive devrait faire partie du rapport annuel des institutions au Parlement sur l'accès et être affichée sur leurs sites Web.

### 8-6 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales décrivent leurs pratiques de communication informelle et de diffusion active et passive dans les rapports annuels qu'elles déposent au Parlement en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que sur leurs sites Web.

## Les processus spéciaux de divulgation pour chercheurs

Afin d'appuyer la recherche systématique et l'avancement des connaissances, plusieurs institutions fédérales ont mis en place des processus parallèles à la Loi afin de fournir un accès plus efficace aux chercheurs. On peut citer en exemple les arrangements en matière de recherche sur les revendications territoriales des Autochtones au ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien, sur la politique étrangère du Canada au ministère des Affaires étrangères et du Commerce international, sur la



La portion enregistrée de demandes d'accès traitées sans formalités est en décroissance, passant de 5,7 pour cent en 1995-1996 à 1,9 pour cent en 2000-2001.

Santé Canada fournit sur demande et sans formalités l'information sur les réactions négatives à certains médicaments

[L]a perception [est] que le mécanisme d'accès à l'information, loin d'aider les travaux de recherche, aurait pour effet de dissuader les chercheurs, en raison du temps exigé, de l'incertitude concernant les résultats et, dans certains cas, des coûts connexes.



## La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelles

Dans le grand ensemble des documents gouvernementaux, on trouve de l'information qui n'intéresse pas le grand public, alors qu'elle est très intéressante pour des groupes de spécialistes. Les institutions devraient trouver des modes de communication de cette information qui soient à la fois efficaces, accessibles et réalistes. Il arrive souvent que la solution consiste à en assurer la diffusion passive. Ceci suppose que le titre du document, ou un résumé, se trouve dans un index ou un catalogue déposé dans un endroit public, et qu'une personne intéressée peut consulter en personne ou en direct. Les intéressés pourraient alors obtenir les documents ainsi repérés dont ils ont besoin sans avoir à présenter une demande en vertu de la Loi. La technologie permet maintenant aux institutions d'afficher dans une « salle de lecture virtuelle » de leur site Web les indices ou listes des documents disponibles et de donner accès aux documents électroniques sur demande.

Le paragraphe 71(1) de la Loi porte que les institutions fédérales doivent fournir des installations où le public peut consulter les manuels dont se servent les fonctionnaires. Les institutions peuvent mettre à la disposition du public la liste des documents qui ont été divulgués en vertu de la Loi. La liste de ces documents peut être disponible dans une salle de lecture d'un ministère (ou en direct). On peut utiliser une approche semblable pour d'autres formes d'information n'ayant pas un caractère délicat. À titre d'exemple, on peut citer le fait que des ministères qui reçoivent régulièrement des demandes au sujet des offres permanentes en cours, ont recours à la diffusion passive en plaçant l'information dans la bibliothèque du ministère ou dans une salle de lecture.

Comme dans le cas de la diffusion active, une analyse des demandes d'accès à l'information et des autres demandes d'information peut être utile lorsqu'un ministère veut déceler l'information qui intéresse des groupes plus restreints d'usagers ou des publics plus ciblés, et qui peut faire l'objet d'une diffusion passive par l'entremise des bibliothèques ou des salles de lecture, qu'elles soient virtuelles ou situées dans des emplacements physiques. Nous reconnaissons que la généralisation de cette approche exigerait qu'on trouve une façon de respecter les exigences de la Loi sur les langues officielles.

8-4 Le Groupe d'étude recommande que, chaque fois qu'on constate un besoin ou un intérêt et que l'information en cause n'a pas un caractère délicat, les institutions fédérales offrent à la consultation du public le plus d'information possible sous forme de copies papier ou par l'entremise de moyens électroniques.

Les ministères qui reçoivent régulièrement des demandes d'accès visant les nouvelles offres permanentes déposent l'information à la bibliothèque ou salle de lecture du ministère plutôt que d'en faire l'objet de demandes formelles en vertu de la Loi sur l'accès à l'information.

[L]a divulgation courante et sans

assurer l'apprentissage social

et une gouvernance efficace dans

la nouvelle société d'information.

Cette mesure est plus qu'une

exigence de responsabilisation;

elle résulte du fait que nous com-

prenons adéquatement la valeur

de l'information en tant que bien

public et en tant que ressource

essentielle à la création de la

valeur dans l'économie du savoir

ainsi qu'à la prestation du niveau

requis d'information pour que les

citoyens puissent assumer leur

rôle en matière de gouvernance.

[...] Un vaste accès à l'information

du gouvernement est également

une condition préalable à des poli-

tiques publiques mieux adaptées

et plus efficaces.

Rapport de recherche 1

Luc Julliet, Gilles Paquet



Analyse annuelle des demandes d'accès à l'information demandée pour établir quels renseignements devraient faire l'objet d'une diffusion active.

Les journalistes mentionnent que plus de renseignements divers devraient être divulgués, en utilisant davantage de voies de communication. Ils citent notamment les catégories suivantes :

i. l'information concernant les raisons et les moyens envisagés par le gouvernement en matière d'élaboration de politiques et de planification; la raison d'être des projets de loi déposés devant la Chambre

ii. l'information concernant les options envisagées par le gouvernement avant d'adopter une décision ou de mettre en œuvre une politique

iii. les documents de travail, de référence et d'orientation.

Paul Attallah, Heather Pymann  
Rapport de recherche 8



Lorsque le ministère de l'Environnement prit connaissance du nombre croissant de demandes visant les niveaux de mercure dans les poissons, il se mit à afficher des avis de consommation de poisson sur son site Web.

présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi qu'en examinant de près les demandes informelles d'information, les commentaires et questions transmises via les sites Internet, et la correspondance. Lorsque qu'elle est identifiée, cette information pourrait être diffusée de façon régulière dans le cours normal des affaires.

La diffusion active permet de diffuser l'information au plus grand nombre, de la façon la plus efficace. Elle constitue le meilleur mode pour communiquer de l'information qui suscite de façon continue un large intérêt parmi le grand public et qui n'est pas de nature délicate; cependant elle exige du temps et des ressources, ainsi que le respect des normes gouvernementales pour l'affichage du contenu, des règles pour les publications gouvernementales et des dispositions de la *Loi sur les langues officielles*. Il ne serait ni possible ni utile d'essayer de diffuser de façon active la très grande quantité d'information que détient le gouvernement.

La publication, pour sa part, vise à rendre l'information gouvernementale accessible à un public élargi. La liste des publications de la Bibliothèque nationale et le Programme des services de dépôt de Travaux publics et Services gouvernementaux font que les publications gouvernementales sont disponibles dans toutes les bibliothèques publiques.

Nous admettons toutefois que le gouvernement ne peut diffuser ou publier lui-même toute son information, à cause du coût prohibitif d'une telle démarche. C'est pourquoi certaines entreprises privées recueillent, organisent et revendent l'information obtenue de tous les niveaux de gouvernement et qui autrement n'aurait pas été mise dans le domaine public.

Les partenariats avec le secteur privé permettent une diffusion plus large aux Canadiens de l'information gouvernementale que ce ne serait le cas autrement. Nous croyons que cette approche ne doit pas remplacer la publication par une institution fédérale lorsque le grand public doit être informé. Elle peut toutefois être toute désignée pour les catégories d'information gouvernementale qui intéressent des publics précis, mais restreints (p. ex., les documents de recherche scientifique et technique). Le rôle du gouvernement dans ces partenariats devrait être d'assurer que l'information est assez largement disponible aux intéressés, et qu'on tient compte des facteurs de coût, de support et de bilinguisme.

**8-3 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales inventorient plus systématiquement l'information qui est d'intérêt pour le public et qu'elles développent les moyens de la diffuser de façon active. Ces moyens devraient comprendre des programmes de publication, l'utilisation de sites Web et des ententes spécifiques ou des partenariats avec le secteur privé, lorsque cette pratique est appropriée.**

Bien que la Loi ait permis de garantir le droit d'accès à l'information, elle a aussi fini par représenter une méthode, souvent conflictuelle, de traitement des demandes de renseignements au cas par cas — approche trop lente et trop lourde pour une société de l'information.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001



Prendre conseil auprès du service d'accès pour mettre en place une stratégie pour communiquer au grand public de l'information au sujet d'un nouveau programme ou d'une nouvelle activité.

Une démarche possible [] serait d'élaborer et de mettre en œuvre de façon rigoureuse à l'échelle de l'administration entière, un système de divulgation courante de l'information sans demande formelle d'accès. Un argument de principe en faveur de cette solution est qu'elle favorise la transparence et l'obligation de rendre compte. Mais elle constitue également une réponse efficace à la pénurie de ressources et aux retards conséquents qui se produisent dans de nombreuses administrations, car elle évite le recours aux processus en vertu de la loi d'accès qui sont potentiellement coûteux en argent et en temps. [Traduction]

David Loukidellis  
Commissaire à l'information  
et à la vie privée de la Colombie-Britannique.  
Conférence FOIP 2000 –  
Edmonton, Alberta; 29 mai 2000

Nos consultations ont fait ressortir qu'il y avait unanimité des intervenants quant à la nécessité de diffuser l'information gouvernementale de façon régulière par des canaux autres que la Loi.

Nous croyons qu'il devrait y avoir une stratégie globale à plusieurs volets de diffusion de l'information gouvernementale, qui viendrait s'ajouter au processus prévu par la *Loi sur l'accès à l'information* : la diffusion active, la diffusion passive – dans les bibliothèques et les salles de lecture virtuelles –, la communication informelle, les mécanismes adaptés à la recherche et l'examen global des documents classifiés.

**8-1 Le Groupe d'étude recommande que toutes les façons de fournir l'information au grand public (y compris l'accès en vertu de la Loi) soient examinées lors de la conception et de la mise en œuvre de tout nouveau programme ou activité du gouvernement.**

Au chapitre 7 nous avons fait état des façons de mieux utiliser la technologie pour aider les Canadiens à se prévaloir des droits conférés par la Loi. Nous sommes d'avis que le fait de diffuser l'information par d'autres canaux constitue une forme de service aux Canadiens qui devrait être mieux intégré à l'initiative de gouvernement en direct (GED), laquelle vise à fournir aux Canadiens des services gouvernementaux par voie électronique. Le Canada a récemment reçu des éloges pour son rôle de chef de file international dans ce domaine, et le gouvernement devrait tirer profit de cette réalisation pour améliorer ses mécanismes de diffusion de l'information aux Canadiens.

Au chapitre précédent, nous avons recommandé des améliorations au contenu du site Web du Gouvernement du Canada en ce qui a trait à l'accès à l'information en vertu de la Loi. Nous sommes également d'avis que ce site devrait fournir des indications plus claires pour le grand public sur les diverses façons d'avoir accès à l'information détenue par les institutions fédérales.

**8-2 Le Groupe d'étude recommande que le site Internet du gouvernement du Canada contienne une explication des diverses façons par lesquelles on peut obtenir l'information gouvernementale.**

## La diffusion active

Une masse d'information gouvernementale portant sur des sujets qui intéressent et préoccupent les Canadiens – comme la santé, l'emploi, les impôts et les préoccupations des consommateurs – est mise à la disposition du grand public par l'entremise de communiqués de presse, de sites Internet du gouvernement, de programmes formels de publication et de diverses autres façons. Nous sommes d'avis que les institutions fédérales pourraient en faire davantage pour repérer l'information qui intéresse le public en procédant à des analyses régulières et systématiques des demandes



# Chapitre 8 – Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi

Les Canadiens vont continuer à vouloir obtenir de plus en plus d'information sur le fonctionnement du gouvernement et à vouloir s'impliquer dans la politique gouvernementale et le processus de décision. Il s'agit là d'une bonne chose, puisque les démocraties fonctionnent mieux lorsque leurs citoyens sont informés, intéressés et impliqués dans la vie publique. Ces besoins ne peuvent être tous satisfaits par le seul mécanisme de la *Loi sur l'accès à l'information*, dont ce n'est de toute façon, pas l'objectif.

L'article 2 de la Loi énonce clairement que la Loi

... vise à compléter et non à remplacer les modalités existantes d'accès aux documents de l'administration fédérale; elle ne vise pas à restreindre l'accès au type de renseignements que les institutions fédérales mettent normalement à la disposition du grand public.

Cette disposition est au coeur même de la vision de l'accès à l'information véhiculée par la Loi.

Dans l'avenir, les besoins d'une société bien informée vont augmenter la pression pour que le gouvernement rende le plus d'information gouvernementale accessible au grand public par l'entremise de divers mécanismes. Il faudra bien sûr toujours avoir un droit d'accès inscrit dans la Loi pour garantir l'accès des Canadiens aux documents qui exigent une pondération de l'intérêt public à la divulgation de l'information ou à sa protection.

En examinant le contexte plus large de la communication de l'information aux Canadiens, nous pouvons constater que les procédures formelles d'accès prévues dans la Loi comportent des limites structurelles :

- premièrement, elles exigent beaucoup de temps et de ressources;
- deuxièmement, elles ne permettent pas en général de replacer l'information fournie dans un contexte logique et compréhensible. Plusieurs requérants seront mieux servis par les sites Internet du gouvernement, où l'information est facilement accessible, organisée avec des liens aux domaines connexes et replacée dans son contexte;
- troisièmement, le processus d'accès à l'information n'est que rarement efficace dans le cadre de recherches qui exigent un accès systématique aux documents gouvernementaux « en tant que masses cohérentes de documents étroitement liés et fréquemment indivisibles ».

Le gouvernement assume une certaine responsabilité en vue de s'assurer que la population a accès à l'information requise en vue d'une gouvernance et d'un apprentissage optimaux. Cela est d'autant plus important que l'État détient la plus importante banque d'information dans la société et constitue souvent la seule source de données uniques très pertinentes pour comprendre notre environnement contemporain social et naturel. Par conséquent, cette information est essentielle pour permettre à la population une participation politique valable et utile.





statistiques de l'ensemble du gouvernement sur les demandes d'accès (dont nous avons suggéré la diffusion au grand public plus haut).

**7-17 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor encourage l'utilisation des logiciels de suivi des demandes et examine la possibilité de fournir ces logiciels aux petites institutions.**

## Conclusion

Les responsables de l'accès à l'information ont besoin d'une reconnaissance plus étendue de leur rôle au sein de leurs institutions et de plus de soutien de la part des organes centraux qui leur prodiguent des conseils en matière de politiques et de conseils juridiques. Une formation élargie, des outils mis à jour et des ressources adéquates entraîneraient des améliorations importantes dans tout le système.

La technologie pourrait contribuer à augmenter la sensibilisation du grand public à la Loi, et rendre plus simple l'exercice du droit d'accès par un nombre croissant de Canadiens.

Les ressources additionnelles qu'il faut consacrer à ces changements devraient être vues comme un bon investissement dans la relation entre les Canadiens et leur gouvernement.

<sup>1</sup> La version en direct d'Info Source se trouve à : <http://infosource.gc.ca>

<sup>2</sup> Dans certaines institutions le poste de Coordonnateur est occupé par un haut fonctionnaire pour qui les obligations afférentes à ce rôle ne sont qu'une partie de ses responsabilités globales. Ces coordonnateurs, dits coordonnateurs « en titre », n'exécutent pas les tâches quotidiennes de gestion du traitement des demandes, bien qu'ils puissent détenir le pouvoir délégué de prise de décision en matière d'accès. Les institutions ayant un « coordonnateur en titre » ont également un coordonnateur « fonctionnel » qui dirige le service d'accès à l'information au quotidien et qui fournit les conseils spécialisés à la gestion et à l'institution, mais qui n'a pas le pouvoir délégué de décider. Dans de nombreuses institutions, les coordonnateurs en titre et fonctionnels sont une seule et même personne. Dans le présent rapport, l'usage du terme « coordonnateur » réfère généralement aux personnes ayant la responsabilité de la gestion quotidienne du service d'accès.

<sup>3</sup> Dans un récent article (« *Is there a double standard on access to information?* » Policy Options, May-June 2002), le professeur Alasdair Roberts décrit l'étude qu'il a faite de 2 120 demandes traitées par Développement des ressources humaines Canada en 1999-2001. Selon le professeur Roberts, cette étude révèle qu'on met plus de temps à traiter les demandes d'accès provenant des médias ou des partis politiques que les autres. Quoiqu'il soit difficile de tirer des conclusions à partir d'un petit échantillon, cette étude vient renforcer le fait que, même s'il n'y a rien d'irrégulier à informer la haute direction et les services de communication d'une institution qu'une information sera divulguée incessamment qu'un risque de soulever des questions délicates auxquelles l'institution devra répondre, ce processus interne ne doit en aucune façon prolonger le délai de réponse à la demande. L'identité ou la profession du demandeur ne doivent affecter ni le délai, ni le contenu de la réponse à la demande.

Diverses initiatives pourraient être efficaces lorsqu'il s'agit de valoriser le choix d'une carrière en accès à l'information :

- améliorer la mobilité professionnelle en classifiant les postes d'accès à l'information dans une catégorie plus large avec d'autres disciplines ayant des habiletés connexes et des responsabilités de même niveau, (p. ex. certaines institutions ont placé leurs services d'accès au sein de leur Section de la conformité et du respect des droits, alors que d'autres les ont regroupés dans des secteurs stratégiques comme la planification, les communications, les services à la haute direction ou encore avec les professionnels de la gestion de l'information);
- normaliser des énoncés de qualités pour les postes de coordonnateurs d'accès à l'information et pour les autres postes des services d'accès, ainsi que des outils d'évaluation des compétences; et
- revoir les normes de classification des spécialistes de l'accès à l'information; examiner et rationaliser les niveaux des postes de coordonnateur et d'analyste de l'accès à l'information ainsi que des autres employés des services d'accès dans l'ensemble du gouvernement.

## 7-16 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor :

- examine la possibilité de placer les postes d'accès à l'information dans le cadre de groupes plus larges contenant d'autres disciplines connexes;

- rationalise les niveaux des postes des services d'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement;

- développe des énoncés de qualités normalisés pour les postes d'accès à l'information, ainsi que des outils pour aider les institutions à déterminer les compétences requises pour les différents postes.

## Outils

Une meilleure utilisation de la technologie de l'information actuelle et émergente pourrait grandement améliorer l'efficacité du processus d'accès. Les ministères ont fait des progrès dans l'utilisation de logiciels de suivi des demandes (tel le ATIPFlow), des logiciels de scanning permettant de transformer les documents imprimés en format numérique, dans l'utilisation du courriel pour la réception des demandes et dans l'utilisation d'Internet pour l'affichage de résumés des réponses aux demandes. Toutefois, ces progrès ne sont pas uniformes.

Certaines institutions n'ont toujours pas de système de suivi des demandes informatisé, et doivent s'appuyer sur des systèmes moins efficaces qui ne permettent pas d'inscrire leurs demandes dans la base de données SCDAL. Ceci a pour conséquence de limiter leur participation aux consultations interministérielles et d'exclure leurs données des

Il y a lieu de s'attaquer, à l'échelle du gouvernement, au problème du recrutement et de la rétention des employés expérimentés dans les services d'accès à l'information, parce qu'il est difficile de trouver et d'attirer des candidats qualifiés dans ce domaine.

Sommaire de la Consultation générale avec les institutions fédérales



Affecter par rotation tous les employés de l'institution au service de l'accès à l'information.

## 7-15 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secrétaire du Conseil du Trésor assume le leadership dans le développement de programmes de formation et d'occasions d'apprentissage à l'intention des responsables de l'accès à l'information;
- que les coordonnateurs à l'accès et les membres de leur personnel soient tenus de suivre les modules de formation appropriés à leur niveau de responsabilité;
- qu'une formation en technologie de l'information soit comprise dans le cadre du programme obligatoire de formation professionnelle pour les responsables de l'accès;
- que le Secrétaire du Conseil du Trésor appuie les programmes de formation de ce type offerts par les établissements d'enseignement à travers le Canada;
- que les responsables de l'accès se voient offrir, par l'entremise de réseaux d'apprentissage, des occasions régulières d'échanger, avec leurs collègues des autres institutions, des renseignements et des pratiques exemplaires.

## Carrières dans le secteur de l'accès à l'information

Des professionnels dévoués, qualifiés et motivés sont essentiels à l'efficacité d'un programme d'accès. Le recrutement et la rétention du personnel qualifié est un défi important pour les services d'accès à l'information. La demande pour ces employés qualifiés dépasse considérablement l'offre, situation qui va empirer au fur et à mesure que les spécialistes de l'accès prennent leur retraite, acceptent des mutations à d'autres postes ou quittent la fonction publique. Cette crise de personnel qualifiée a entraîné une pratique de « bracomage » d'employés d'une institution à une autre et une utilisation disproportionnée de contractuels du secteur privé dans certains ministères. Quoique admissible pour satisfaire un niveau de demande imprévu ou un manque temporaire d'effectifs, l'utilisation de contractuels ne peut constituer une stratégie à long terme ou une démarche pratique pour la prestation de services d'accès à l'information au jour le jour.

Le recrutement, la rétention des spécialistes en matière d'accès à l'information et la planification de la relève constitue une nécessité urgente à l'échelle du gouvernement. Parmi les mesures que certaines institutions utilisent avec succès en ce sens, on trouve la création de postes d'entrée ou d'internat au sein des services d'accès. Ces postes sont utilisés pour recruter du personnel au service d'accès à partir d'autres secteurs de l'institution, ou de l'extérieur de la fonction publique, selon une approche de développement professionnel du personnel déjà dans les fonctions.



L'information et de gestion du temps. Nous appuyons la création d'un programme de formation normalisé en matière d'accès à l'information à l'intention des nouveaux employés des services de l'accès ainsi qu'une formation de base portant sur les autres capacités qu'exige la fonction.

Le Secréariat du Conseil du Trésor a récemment déployé des efforts importants pour rebâtir un programme de formation efficace en matière d'accès à l'information. Nous croyons que le Secréariat devrait assurer un leadership plus important dans le domaine de la formation en pour- suivant les programmes de formation actuels et de plus en :

- partrainant l'élaboration d'un programme de formation complet qui serait suivi par tous les coordonnateurs de l'accès à l'information et leur personnel;

- rendant obligatoires certains modules de formation pour chacun des divers niveaux d'employés des services d'accès de manière à assurer un niveau élevé de compétence dans l'ensemble du gouvernement; et en

- établissant des réseaux des responsables de l'accès, pour donner des occasions de partager les pratiques exemplaires et l'expérience acquise, pour identifier les problèmes communs et aider à les résoudre, et pour explorer l'utilisation de la technologie à l'appui de l'apprentissage et du réseautage.

Nous constatons avec satisfaction que des établissements d'enseignement, comme l'Université de l'Alberta, ont mis au point des programmes portant sur l'accès à l'information, et que cette matière fait maintenant partie de certains programmes en administration publique, notamment celui de l'Université de Victoria. Ces programmes donnent aux fonctionnaires actuels et à venir un choix de cours et constituent un bon terrain de recrutement de responsables de l'accès à l'information. Le Secréariat du Conseil du Trésor devrait encourager la création de tels programmes dans d'autres établissements d'enseignement et offrir de collaborer avec eux à l'élaboration d'un programme d'études complet. On devrait encourager les fonctionnaires actuels et futurs à profiter d'une telle formation en matière d'accès à titre de perfectionnement professionnel.

L'utilisation de plus en plus fréquente de systèmes électroniques pour créer, classer et récupérer les documents est venue ajouter certaines difficultés d'ordre technique au processus d'accès à l'information. Ceci fait ressortir le besoin de fournir aux coordonnateurs de l'accès et à leur personnel les connaissances nécessaires en matière de technologie de l'information, et les capacités conséquentes, pour être efficaces dans un environnement électronique de pointe.

- Le Secrétaire devrait prendre l'initiative de créer des liens de travail plus efficaces entre son service chargé de la politique de l'accès à l'information, la Section du droit de l'information du ministère de la Justice et les responsables de l'accès à l'information dans l'ensemble du gouvernement.

Les coordonnateurs de l'accès à l'information ont besoin de pouvoir obtenir des conseils juridiques sur le fonctionnement de la Loi des services juridiques de leurs ministères (SJM) et de la Section du droit à l'information et à la protection des renseignements personnels du ministère de la Justice. Cependant des compétences inégales existent au sein des divers SJM en matière d'accès à l'information. Certaines institutions ont une grande expérience en matière de demandes d'accès, voire des procédures judiciaires, et elles comptent souvent au sein de leurs SJM de solides compétences spécialisées en matière d'accès à l'information. Dans d'autres institutions, les compétences spécialisées en matière d'accès à l'information font défaut ou l'on confie trop souvent la responsabilité du dossier d'accès à l'information à l'avocat débutant du groupe, sans formation appropriée ni soutien. De plus, les fonctionnaires responsables de l'accès souhaitent que le ministère de la Justice les informe plus régulièrement par le truchement de séances d'information juridique.

**7-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor augmente sa capacité en tant que centre d'expertise au sein du gouvernement sur toute question relative à la mise en œuvre de la Loi, et qu'il appuie activement les ministères, notamment en leur fournissant plus de conseils sur des questions de mise en œuvre, ainsi qu'en collectant et diffusant les pratiques exemplaires.**

**7-14 Le Groupe d'étude recommande que le ministère de la Justice renforce sa capacité à fournir de l'expertise et des conseils aux institutions fédérales dans le domaine du droit de l'accès à l'information, par le truchement des Services juridiques des ministères et par l'organisation de séances d'information à l'intention des responsables de l'accès.**

## Formation du personnel chargé de l'accès à l'information

Tous reconnaissent la nécessité d'une excellente formation pour les responsables de l'accès à l'information. Les usagers ont signalé que les compétences étaient inégales. Les coordonnateurs de l'accès eux-mêmes reconnaissent qu'il faut maintenant de plus grandes compétences pour exercer cette fonction. En plus de bien connaître leur organisation, ses programmes et sa culture, ils doivent avoir une compréhension approfondie de la Loi, des règlements, de la jurisprudence, des politiques et des procédures. Ils doivent aussi faire preuve de compétences en matière de

sous-ministres pour leur part devraient être clairement informés de leur responsabilité d'accorder leur appui à leurs coordonnateurs et de communiquer cet appui à tous les paliers de leur institution.

**7-12 Le Groupe d'étude recommande que la Politique sur l'accès à l'information du Conseil du Trésor indique que le coordonnateur de l'accès doit avoir un accès facile au sous-ministre et à la haute direction de son institution.**

Les responsables de l'accès ont besoin de pouvoir avoir recours à des conseils et de l'appui au cas où on leur demanderait d'évaluer l'utilisation injustifiée d'une exemption ou de retarder de façon abusive la divulgation d'information. Nous avons constaté que plusieurs mécanismes en place pouvaient leur fournir un soutien efficace. L'aide des services juridiques du ministère et du service des politiques en matière d'accès à l'information du Secrétariat du Conseil du Trésor est disponible en tout temps. De plus, des agents à l'éthique viennent d'être mis en place dans chaque ministère et une récente *Politique sur la divulgation interne d'information concernant des actes fautifs au travail*, vient d'être adoptée dont l'objectif est de permettre aux employés de dévoiler des actes fautifs et d'assurer qu'ils sont traités équitablement et protégés contre des représailles lorsqu'ils le font de manière conforme à la politique. Finalement, le Commissariat à l'information est tout disposé à fournir conseils et aide, et il l'a d'ailleurs fait par le passé. Les coordonnateurs s'entendaient sur le fait que ces voies suffisaient amplement à préserver l'intégrité de leur rôle.

### Accès à l'expertise et aux conseils

Il semble y avoir consensus tant chez les responsables de l'accès à l'information que chez les intervenants externes que le Secrétariat du Conseil du Trésor doit jouer un rôle plus fort de leadership. On nous a donné plusieurs exemples :

- le Secrétariat du Conseil du Trésor devrait agir comme centre de collecte et de diffusion des pratiques exemplaires de mise en œuvre de la Loi dans l'ensemble du gouvernement, et inciter les ministères à adopter des pratiques exemplaires et à les partager;
- le Secrétariat devrait augmenter sa capacité d'agir comme source de conseils et d'avis face aux questions particulièrement problématiques, notamment les enquêtes complexes, les demandes coûteuses et les instances de non-respect de la Loi, le cas échéant;

- le Secrétariat devrait poursuivre la diffusion de lignes directrices et d'information quant à l'interprétation de la Loi (ce qu'il fait présentement par le truchement des Rapports de mise en œuvre); et

Les responsables de l'accès sont en très grande majorité opposés à l'idée de relever d'une institution unique telle que le Secrétariat du Conseil du Trésor. Ils ont la forte conviction que leur efficacité à prodiguer des conseils, à exercer une influence et à éduquer dépend de leur statut d'employés de confiance de l'institution où ils œuvrent.

Les responsables de l'accès sont également catégoriquement opposés à l'idée d'un code de déontologie qui ne s'appliquerait qu'à eux. À leur avis, l'obligation de respecter la Loi sur l'accès à l'information s'impose à tous les fonctionnaires et tout code de déontologie devrait par conséquent s'appliquer à la fonction publique dans son ensemble. Nous partageons cet avis. Il y a lieu de rendre plus explicites les rôles et responsabilités des ministres et autres responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.

**7-10 Le Groupe d'étude recommande que le rôle, les responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information, ainsi que la nature stratégique de leurs fonctions, soient expliqués de façon plus détaillée dans la Politique et les Lignes directrices du Conseil du Trésor, dans les politiques des diverses institutions fédérales et dans l'information sur la procédure d'accès disponible au grand public.**

**7-11 Le Groupe d'étude recommande que la Politique et les Lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information précisent les rôles et responsabilités des responsables des institutions, des sous-ministres, des gestionnaires de programme et des autres employés par rapport aux obligations fixées par la Loi.**

*Les Lignes directrices sur l'accès à l'information* du Conseil du Trésor recommandent que le coordonnateur de l'accès à l'information soit au maximum à deux niveaux sous le sous-ministre. Nous sommes d'accord avec cette ligne directrice qui favorise la communication directe entre le sous-ministre et le coordonnateur. Ceci n'est présentement pas le cas dans plusieurs institutions et il se peut que cette pratique ne soit pas appropriée partout. Ce qui est important, c'est que le coordonnateur ait le même accès facile au sous-ministre et à la haute direction, au besoin, qu'ont par exemple les vérificateurs internes. *La Politique sur l'accès à l'information* établit ce principe ainsi que les politiques des diverses institutions fédérales.

Les coordonnateurs ont saisi l'occasion de discussions avec le Groupe d'étude pour parler très franchement des dilemmes auxquels ils font face dans le traitement de dossiers délicats et de demandes complexes et du stress qui peut s'ensuivre. Il est fondamentalement que les coordonnateurs puisent compter sur l'appui du sous-ministre dans les situations difficiles, ou pouvoir lui faire état de tout abus par rapport à la Loi, le cas échéant. Les



Des rapports réguliers à la haute direction par les coordonnateurs de l'accès, et l'inclusion régulière du coordonnateur de l'accès aux réunions du comité de gestion.



Délégation du pouvoir de divulguer au plus grand nombre possible de fonctionnaires, y compris les bureaux régionaux.

Une délégation de pouvoirs et de responsabilités efficace repose sur la confiance. Nous encourageons donc les sous-ministres à reconnaître le rôle de première importance de leurs coordonnateurs de l'accès et de s'intéresser personnellement à leur choix, pour s'assurer que ces coordonnateurs possèdent les connaissances, le jugement et les compétences pour gérer efficacement les pouvoirs délégués. Les sous-ministres doivent également être conscients de leur devoir de se rendre disponible pour leur coordonnateur quand celui-ci a besoin de les consulter.

Plusieurs institutions ont procédé à une vérification de leur processus de traitement des demandes d'accès y compris de leur délégation de pouvoirs et de leur processus décisionnel, à la suite de quoi ils ont remodelé leur processus. Ces institutions ont par la suite considérablement amélioré leur rendement dans la mise en œuvre de la Loi, tant en matière de rapidité d'exécution que de qualité des décisions.

**7-9 Le Groupe d'étude recommande que chaque institution soumette son processus décisionnel à un examen pour évaluer les facteurs ayant une incidence sur la rapidité d'exécution et la qualité des décisions, y compris la délégation des pouvoirs en vertu de la Loi, afin de s'assurer du nombre minimum d'approbations nécessaires, et de faire en sorte que les responsabilités soient déléguées le plus bas possible dans la hiérarchie.**

## L'appui aux responsables de l'accès à l'information

### Rôles et responsabilités

Dans le cadre de nos travaux, nous avons constaté que le rôle des responsables de l'accès à l'information, tout en étant perçu comme important, n'était pas suffisamment bien compris, appuyé et valorisé tant à l'intérieur qu'à l'extérieur de la fonction publique.

Nous sommes d'avis que le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait prendre des mesures, en coopération avec les diverses institutions fédérales, afin de renforcer le rôle des responsables de l'accès à l'information dans les institutions et de mieux faire comprendre la nature stratégique de leur rôle. Ces mesures comprendraient notamment :

- l'utilisation de divers moyens de communication (comme *Info Source*, les sites Web des ministères et les politiques et lignes directrices internes du gouvernement) pour décrire différents rôles, fonctions et responsabilités des coordonnateurs de l'accès à l'information;
- encourager la haute gestion des institutions à inviter régulièrement les responsables de l'accès à participer à leurs réunions, pour y faire rapport des questions relatives à l'accès à l'information (voir chapitre 10); et
- mieux communiquer aux cadres de l'institution les obligations du sous-ministre en vertu de la Loi et le rôle des responsables de l'accès à l'information pour l'appuyer.

Les coordonnateurs de l'accès prennent l'initiative de se présenter à tout nouveau gestionnaire de leur

La prise de décision en réponse aux demandes

Les décisions en matière d'accès à l'information doivent être rendues rapidement et être bien-fondées. L'assurance de la qualité et de l'efficacité des décisions de l'institution impose aux coordonnateurs de l'accès une collaboration étroite avec les fonctionnaires des divers programmes de leurs institutions. Ce sont eux qui repèrent les documents pertinents et évaluent la nature de l'information eu égard aux exemptions, dans le délai imposé par la Loi.

Les coordonnateurs veillent également à ce que les services des communications dans leurs institutions soient au courant le plus tôt possible des besoins en matière de communications, de façon à ce qu'on s'en occupe pendant le traitement de la demande (la divulgation d'information ne devant jamais être reportée pour permettre de finaliser du matériel de communications publiques).

Les coordonnateurs ou autres fonctionnaires qui ont la délégation des pouvoirs agissent à titre de décideurs administratifs quand ils prennent une décision sur un droit accordé par la Loi; leurs décisions doivent donc être faites de façon équitable, sans préjugés et fondées sur les dispositions de la Loi. La décision portant sur la divulgation de l'information ainsi que le moment de la divulgation, ne doivent pas être influencés par l'identité ou la profession du requérant, ni par des interactions passées avec le requérant, ni par l'utilisation éventuelle de l'information.<sup>3</sup> Cela ne signifie pas que les coordonnateurs doivent être indépendants de façon structurelle de leurs institutions. Ils peuvent, et même doivent, consulter d'autres fonctionnaires de leur institution avant de rendre leur décision. Quelle que soient la structure des pouvoirs délégués ou du processus décisionnel, la décision est toujours rendue au nom du responsable de l'institution.

Le respect des délais courts et stricts prescrits par la Loi exige une réponse rapide. Il faut donc clairement viser à avoir le nombre minimum de niveaux d'approbation nécessaires pour la prise de décision. L'implication de la haute direction dans la prise de décision sur les demandes d'accès n'est aucunement fautive, mais elle a plus souvent qu'autrement comme conséquence fâcheuse d'ajouter des délais pour obtenir une décision. L'efficacité du processus d'accès d'une institution tient à ce que les décisions soient prises par la bonne personne au bon niveau; le plus souvent, le bon niveau est celui du coordonnateur de l'accès, après consultation avec le gestionnaire du programme visé par la demande.

La clé d'un régime d'accès efficace réside dans une délégation de pouvoirs appropriée. Quoique l'étendue et la nature de la délégation peuvent varier d'une institution à l'autre, nous sommes d'avis, qu'en général, le pouvoir de divulguer devrait être délégué au plus bas niveau possible, même jusqu'aux fonctionnaires de programmes visés par la demande. Quant au pouvoir de *refus de divulguer* et d'appliquer les exemptions, il est plus approprié qu'il soit attribué au service d'accès à l'information, étant donné que le décideur en ces matières devra défendre la décision de l'institution lors d'enquêtes éventuelles.



Alasdair Roberts, *Is there a double standard on access to information?* Policy Options, mai-juin 2002

Certains responsables de l'AI préparent, de manière routinière, des notes d'incidence qui avertissent la haute direction et le personnel des communications au sujet des conséquences prévisibles de divulguer l'information. Si ce genre de contrôle n'a aucune incidence sur le traitement des demandes d'AI, il ne serait pas inacceptable. [Traduction]

Signalier dès le départ au service des communications les demandes qui nécessiteront leur attention afin que les travaux de communication soient exécutés pendant le traitement de la demande.

Les responsables de l'accès efflués rapidement, rapidement le requérant, expliquent ce qu'ils font, précisent le temps qu'il faudra pour traiter la demande et s'attachent à aider le requérant à mieux circonscrire les documents dont il a réellement besoin.

Table ronde avec des membres de l'Association canadienne des journalistes, le 27 mai 2001

Ils a décrits comme étant la clé de voûte de la mise en œuvre de la Loi. Dans leur gestion du processus de l'accès à l'information, ils accomplissent une multitude de fonctions : consultations avec les gestionnaires des programmes et avec d'autres institutions, états, provinces ou tiers pour évaluer la nature délicate des documents pertinents; communications et négociations avec les requérants; examen ligne par ligne des documents afin d'en arriver à des décisions ou recommandations quant aux documents, ou parties de documents, qui doivent être divulgués ou non; décisions quant aux droits à percevoir, s'il en est; et explication et justification de la position de l'institution au Commissaire à l'information ou à son enquêteur dans le cours d'enquêtes sur les plaintes. De plus, ils sont chargés des brieftings aux hauts fonctionnaires sur les questions d'accès, ils fournissent des conseils quant aux pratiques à suivre, ils sensibilisent leurs collègues du ministère à l'accès à l'information. Ils donnent de la formation et ils font des recommandations à la haute direction quant à la façon d'améliorer le rendement de leur institution.

Ce rôle polyvalent est exigeant et souvent cause de stress. Il exige une connaissance approfondie de l'institution, des questions liées à l'accès, des compétences variées et une grande tolérance à la pression. Le Groupe d'étude a eu des rencontres régulières avec les coordonnateurs de l'accès, afin de mieux comprendre les défis concrets auxquels ils font face et les solutions qu'on peut envisager. Nous avons été extrêmement impressionnés par leur engagement vis-à-vis les principes de la Loi, leur objectivité et leur honnêteté dans l'évaluation des problèmes du système d'accès et leur volonté de trouver des solutions.

Si les circonstances et les institutions où œuvrent les coordonnateurs diffèrent largement, ils gèrent tous le processus de réception et de traitement des demandes d'accès.<sup>2</sup> Certains coordonnateurs ont reçu la pleine délégation des pouvoirs du ministre. Ils peuvent appliquer des prolongements de délais, établir les droits à percevoir, et refuser la divulgation de l'information demandée en invoquant les exemptions prévues par la Loi. Dans d'autres institutions, la délégation des pouvoirs est partagée entre deux postes ou même plus, parfois de niveaux hiérarchiques différents, alors que chez d'autres encore, le pouvoir de décision définitive est réservé aux cadres supérieurs, voire au responsable principal de l'institution.

Quelles que soient les modalités de délégation des pouvoirs accordés par la Loi, les coordonnateurs doivent jouer un rôle de « remise en question » lorsqu'ils consultent les fonctionnaires des programmes de leur institution ou d'autres institutions au sujet de documents et de leur nature délicate. C'est-à-dire qu'ils doivent s'assurer que tous les intervenants comprennent bien le principe de la divulgation de même que les motifs de protection accordés par la Loi, et que les principes qui sous-tendent l'exercice du pouvoir discrétionnaire soient compris de tous ceux qui participent à la prise de décision.



périodes de pointe. Le gouvernement devrait encourager l'entreprise privée à créer des réserves de personnes qualifiées ayant les autorisations sécuritaires nécessaires et dont on pourrait facilement obtenir les services à contrat pour répondre aux demandes imprévues. Ceci permettrait aux ministères de s'assurer qu'ils peuvent obtenir du personnel qualifié au besoin, avec un minimum de formalités. Le Secrétaire du Conseil du Trésor pourrait faciliter ceci en établissant des normes de compétences pour les contractuels et en simplifiant le processus au maximum, par exemple en établissant un mécanisme d'offre permanente de concert avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada.

#### 7-8 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Secrétaire du Conseil du Trésor, en coopération avec les institutions, travaille à l'établissement de normes de ressources et de modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail;
- que le gouvernement encourage le secteur privé à créer des réserves de personnes qualifiées dont on pourrait retenir les services à contrat pour répondre à une demande imprévue, notamment par la voie d'offres permanentes.

### Le traitement efficace des demandes

La mise en œuvre de la Loi est confiée au « responsable » de l'institution assujettie à la Loi, normalement le ministre, qui peut déléguer certaines de ses responsabilités et pouvoirs à des cadres ou employés de l'institution, et qui doit faire publier le titre et l'adresse du fonctionnaire de l'institution chargé de recevoir les demandes de communication en vertu de la Loi. Ce fonctionnaire, que l'on désigne généralement sous le titre de Coordonnateur de l'accès à l'information, assure l'administration quotidienne de la Loi sur l'accès à l'information. Il joue normalement un rôle semblable dans l'administration de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Sauf dans les très petites institutions, les coordonnateurs de l'accès à l'information sont appuyés par une équipe qui dans les grandes organisations, telles que le ministère de la Défense nationale ou l'Agence des douanes et du revenu du Canada, peut atteindre 50 personnes ou plus. Dans les petites institutions, la responsabilité de coordonnateur de l'accès à l'information peut ne représenter qu'une fraction des tâches du fonctionnaire qui en a la charge (comme à la Société du crédit agricole).

### Les responsables de l'accès à l'information

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et leur personnel sont au cœur même du régime d'accès et constituent l'élément-clé dans le traitement efficace des demandes. Dans son rapport, le Comité parlementaire

Les coordonnateurs de l'accès à l'information sont le pivot de tout le système.

John Reid,  
Commissaire à l'information,  
Observations à la Conférence  
sur la réforme de la Loi sur  
l'accès à l'information,  
1<sup>er</sup> mai 2000



L'accès à l'information n'est pas un programme ponctuel. Le gouvernement doit aborder la planification des ressources pour l'accès de la même façon qu'il le fait pour ses programmes permanents, en identifiant clairement les besoins et en planifiant en conséquence (capacités, technologie, ressources financières, etc.), en faisant un suivi des tendances, en mesurant le rendement et en identifiant les mesures menant à une plus grande efficacité ou à des économies. Toute planification d'un nouveau programme ou modification d'un programme existant devrait comporter une réflexion sur la façon d'assurer l'accès à l'information et les ressources requises. Un certain nombre de ministères ont grandement amélioré leur performance en transposant au programme d'accès à l'information, leur approche générale d'exécution de programme.

**7-7 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales adoptent un modèle de gestion pour le programme d'accès à l'information comparable à celui utilisé pour les autres programmes c'est-à-dire qu'elles mettent en place des mécanismes de planification des ressources, y compris les prévisions de ressources, de mesure du rendement et d'analyse de système.**

La planification de la charge de travail de l'accès à l'information comprend deux volets : répondre à la demande normale et réagir aux périodes de pointe. Lorsqu'il s'agit de la demande normale, il faut établir des normes et des modèles de coûts fondés sur des analyses de la charge de travail. Ces analyses doivent tenir compte des facteurs suivants : le nombre de demandes et leur complexité, le nombre de demandes informelles, le nombre de pages examinées, ainsi que toutes les autres responsabilités du service d'accès (p. ex. la formation, les conseils sur les questions d'accès, les consultations avec d'autres institutions, et ainsi de suite). Il est essentiel de collecter des données pour pouvoir justifier les ressources sur la base de ces normes. Nous reviendrons plus tard dans notre rapport sur la question de la collecte des données.

Il arrive que le volume de demandes présentées à une institution augmente considérablement en réponse à un événement aussi imprévu qu'imprévisible (comme un écrasement d'avion ou un incident diplomatique). Il est toujours difficile de réagir aux périodes de pointe.

Il n'est pas envisageable de maintenir un effectif suffisant pour répondre à des périodes de pointe occasionnelles. La création d'un bassin central de professionnels qualifiés aux fins de l'accès à l'information et pouvant être affectés sur une base temporaire dans les institutions ne serait pas pratique. En effet, deux défis de taille se dressent : trouver des personnes qualifiées prêtes à accepter de tels postes indésirables, et établir les priorités lorsque plusieurs institutions font appel au service. Il faut plutôt mieux organiser l'utilisation du secteur privé dans le cadre des

## Ressources pour le programme d'accès à l'information

### Ressources pour les services centraux

Au chapitre 6, nous avons recommandé un mandat plus étendu pour le Commissaire à l'information et noté que ce nouveau mandat exigera des ressources additionnelles. Nous sommes d'avis que le système d'accès à l'information ne peut pas fonctionner de façon satisfaisante sans que des ressources adéquates soient attribuées aux services centraux qui fournissent les conseils sur la politique (Secrétariat du Conseil du Trésor) et les conseils juridiques (ministère de la Justice). Ces deux services ont subi des diminutions de ressources au cours des dernières années qui ont eu une incidence négative directe sur le fonctionnement du programme d'accès à l'information à l'échelle du gouvernement. La mise en œuvre de nos recommandations et la réalisation des améliorations au système d'accès à l'information pour les Canadiens exigera l'injection de nouvelles ressources dans l'ensemble du système. Certaines de ces ressources additionnelles ne seraient requises qu'à court terme pour la réalisation de certaines recommandations; d'autres, par contre, seront nécessaires pour un soutien continu au système.

### 7-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement affecte plus de ressources :

- aux instances centrales de conseils en matière de politiques et de conseils juridiques du Secrétariat du Conseil du Trésor et du ministère de la Justice;
- au Commissariat à l'information du Canada;
- aux services d'accès des institutions.

### Ressources pour les institutions particulières

L'affectation des ressources appropriées au programme d'accès pose problème pour certaines institutions. Dès le début, les ministères ont dû « absorber » les coûts de l'accès à même les budgets en place. Les coûts de l'accès ont augmenté de façon constante et significative ces dernières années, ce qui a provoqué chez les cadres l'impression de constamment devoir « voler » des ressources aux autres programmes de l'institution pour financer la demande inassouvisable d'accès à l'information. Cet état de chose a quelquefois provoqué du ressentiment au sein des institutions. Un niveau de ressources adéquat est essentiel à l'efficacité du système d'accès à l'information, qu'il s'agisse du service d'accès à l'information ou des secteurs de programmes qui doivent repérer et revoir les documents de l'institution. Toutefois, les ressources ministérielles étant limitées, il faudra toujours faire des choix difficiles.

- l'exigence de vérifier si le requérant est citoyen canadien, résident permanent ou qu'il est physiquement au Canada;
- le fait que plusieurs institutions n'ont pas de système leur permettant d'accepter les paiements électroniques;
- le fait que plusieurs institutions n'ont pas de système de gestion électronique des documents;
- les carences de la technologie actuelle de lecture optique (scanning) lorsqu'il s'agit de traiter un volume important de documents;
- l'absence de normes et l'incompatibilité des logiciels à l'échelle du gouvernement;
- les questions liées à la procédure d'envoi d'avis électroniques aux tiers.

Les réponses par voie électronique sont moins problématiques et se heurtent à moins d'obstacles. Nous avons constaté que certaines institutions conduisent présentement des expériences dans l'utilisation de la technologie d'imagerie et de logiciels pour faire des prélèvements électroniques dans les documents, et pour fournir aux requérants des documents électroniques sur disque compact lorsque les volumes sont trop importants pour une transmission efficace par courriel. Les institutions devraient partager leurs réussites dans ce domaine. Comme nous l'avons fait remarquer au chapitre 2, le fait d'éliminer l'exigence qu'un requérant soit un citoyen canadien, un résident permanent ou qu'il soit physiquement présent au Canada enlèverait un des obstacles actuels au traitement électronique des demandes.

La capacité de lancer des recherches électroniques efficaces pour trouver les documents demandés dépend de l'existence d'un système fiable de gestion électronique des documents qui fournit l'assurance que toutes les versions existantes de tous les documents ont été trouvées et qu'on peut en protéger l'intégrité. Les questions qui se posent présentement au sujet de l'entreposage électronique de documents de nature très délicate, ainsi que la nécessité d'avoir des serveurs protégés isolés du réseau normal, constituent aussi des obstacles au traitement des demandes par voie électronique.

L'information obtenue des autres compétences indique qu'aucune d'entre elles n'a, actuellement, une capacité générale de traiter les demandes électroniques, de recevoir les paiements électroniques, ou de fournir les documents aux requérants par courriel. De plus, sauf en Irlande, il n'y a pas de systèmes normalisés de technologie de l'information dans l'ensemble du gouvernement pour contrôler et gérer les demandes d'accès. Malgré ce manque actuel de capacité, toutes les compétences que nous avons consultées convenaient qu'il serait souhaitable de pouvoir recevoir des demandes et d'y répondre électroniquement.

**7-5 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor examine les façons de favoriser les initiatives portant sur le traitement électronique des demandes.**

donné que plusieurs institutions ne contribuent pas leurs données au SCDAI de façon continue, cette base de données est incomplète et d'intérêt limité pour le grand public ou comme mécanisme de consultation entre institutions. Le Secrétaire du Conseil du Trésor devrait s'assurer que toutes les institutions ont la capacité de télécharger l'information contenue dans leurs propres systèmes de suivi des demandes au SCDAI en leur offrant des incitatifs à le faire. Un site Web public contenant une liste facilement cherchable de toutes les demandes d'accès auxquelles on a répondu permettrait aux usagers de savoir quelle information a déjà fait l'objet d'une demande, faciliterait la recherche sur l'utilisation de la Loi, et permettrait aux Canadiens de voir comment la Loi fonctionne.

Les ministères devraient afficher sur leurs sites Web des résumés de l'information qu'ils ont divulguée et qui pourrait être d'intérêt général, comme certains le font déjà. Le fait d'avoir des demandes répétées pour la même information, ou pour de l'information semblable, est un indicateur d'intérêt général. Des copies des documents pourraient alors être remises de façon informelle aux requérants subséquents. Le Groupe d'étude encourage également la création de « salles de lecture électroniques » dès que la technologie permettra de le faire facilement. Aux États-Unis, la *Freedom of Information Act* exige qu'on affiche les documents ou les liens à l'information lorsqu'ils ont fait l'objet de multiples demandes. L'adoption d'une procédure semblable permettrait aux individus de lancer des recherches sur les demandes d'accès présentées dans le passé.

**7-3 Le Groupe d'étude recommande que le Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) soit remanié pour le rendre plus convivial, et que la composante de ce système qui contient les renseignements sur toutes les demandes présentées dans l'ensemble du gouvernement auxquelles on a répondu, soit mise à la disposition du grand public sur un site Web gouvernemental.**

**7-4 Le Groupe d'étude recommande que les institutions fédérales soient encouragées à afficher des résumés de l'information qu'ils ont divulguée qui pourrait être d'intérêt général, en plus d'en déposer une copie imprimée dans leur salle de lecture.**

## Faciliter le traitement électronique des demandes

Le Groupe d'étude est d'avis que le gouvernement devrait agir aussitôt que possible pour procéder au traitement électronique des demandes. Les États-Unis ont légiféré dans le sens de l'accès électronique et le gouvernement pourrait s'inspirer de leur expérience. Présentement, il y a plusieurs obstacles à la réception et au traitement électronique des demandes, notamment :



Le Ministère de la Défense nationale affiche à son site Web une liste de ses réponses aux demandes d'accès à l'information qui pourraient intéresser d'autres personnes.



Examen et mise à jour périodique  
dans *Info Source* pour assurer  
l'actualisation de l'organisation  
et du contenu et leur utilité.

régulièrement ces renseignements au sujet des institutions fédérales. Ce besoin est comblé par *Info Source*, un inventaire des fonds documentaires des institutions fédérales assujetties à la Loi, dont l'objet est de faciliter la tâche des utilisateurs lorsqu'ils veulent identifier l'institution qui détient probablement l'information qu'ils recherchent. Toutefois, les membres du grand public ont une certaine difficulté à comprendre la terminologie utilisée dans *Info Source*, ainsi que l'organisation de l'information qui s'y trouve. L'utilité d'*Info Source* serait grandement augmentée si sa version en direct était d'un format plus convivial et contenait des liens aux zones des sites Web des institutions qui portent sur l'accès à l'information. Elle devrait aussi permettre d'accéder à d'autres sites Web ou publications du gouvernement qui fournissent de l'information au sujet de son organisation, par exemple l'*Index de publication gouvernementale* et le *Répertoire des centres fédéraux de renseignements*.

7-2 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétaire du Conseil du Trésor, en coopération avec les diverses institutions fédérales, prenne les mesures requises pour améliorer la convivialité d'*Info Source* pour le grand public, tant dans sa version imprimée que dans sa version Internet.

## Améliorer la transparence du processus d'accès

Bien qu'un pourcentage important des demandes présentées en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* aient un caractère unique, il en reste beaucoup dont les sujets sont semblables, voire identiques, à ceux d'autres demandes. En temps normal, l'information divulguée en réponse à une demande d'accès à l'information est disponible à tout demandeur ultérieur sans qu'il ait à présenter une demande formelle en vertu de la Loi. L'information au sujet des demandes déjà présentées et des documents qui ont été divulgués en conséquence pourrait être mise à la disposition du public de trois façons : par l'entremise du Système de coordination des demandes d'accès à l'information (SCDAI) (où l'on trouve la liste des demandes faites en vertu de la Loi); par la préparation de résumés des documents divulgués; ou en déposant des copies des documents divulgués.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor administre présentement, en coopération avec Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, le SCDAI pour cataloguer l'information relative aux demandes d'accès présentées aux instances gouvernementales. Toutefois, étant

## Chapitre 7 – Améliorer le processus d'accès

Pour que les Canadiens aient un meilleur accès à l'information gouvernementale, plusieurs conditions doivent être réunies au niveau du processus : des professionnels compétents appuyés par des systèmes performants, des politiques, des structures et un soutien adéquats. Ce chapitre va traiter essentiellement des aspects administratifs du cadre de l'accès, plus particulièrement des ressources humaines, des outils et des systèmes nécessaires pour que le processus d'accès fonctionne mieux, et qu'il soit aussi et transparent que possible pour la population.

### Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens

#### Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent

La technologie peut servir à aider les Canadiens à exercer leur droit d'accès à l'information gouvernementale, soit par le truchement d'une demande en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information* ou par d'autres moyens.

L'objectif de l'initiative du Gouvernement en direct est de fournir tous les principaux services aux Canadiens par voie électronique d'ici 2004. L'accès à l'information étant un service aux Canadiens, nous constatons avec plaisir que le site Web principal du gouvernement du Canada possède maintenant un lien évident et facile à trouver avec *Info Source*, où on trouve les fonds documentaires ([www.Canada.gc.ca](http://www.Canada.gc.ca)). Toutefois, peu des sites Web des institutions particulières fournissent de l'information facile à extraire et à comprendre sur leur organisation, leurs fonctions et leurs responsabilités, sur leurs fonds documentaires, ou comprennent des indications claires sur la façon de repérer les documents et d'en faire la demande. Il y a lieu de corriger cette lacune.

#### 7-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que les sites Web du gouvernement du Canada et des institutions fédérales affichent des renseignements faciles à trouver sur la façon de présenter des demandes en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, et sur l'organisation et les responsabilités des institutions; et
- que l'information comprenne des descriptions de leurs programmes et leurs fonctions, ainsi que de leurs fonds documentaires et la façon de repérer les documents.

La plupart des utilisateurs ne savent pas comment le gouvernement est organisé, ni quels types de renseignements sont détenus ou publiés par quelle institution. L'article 5 de la Loi porte qu'on doit publier



Le site Web d'Industrie Canada a un lien d'accès facile à une page sur l'accès à l'information en deux étapes à partir de la page d'accueil.

La plupart des suggestions d'amélioration de l'accès à l'information sont liées à des facteurs humains ou à des solutions technologiques. Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application



- <sup>6</sup> Cependant, certains exemples d'avis de plainte fournis par les coordonnateurs man-  
quaient clairement de détails suffisants, tel celui-ci : « Monsieur X porte plainte au sujet  
de la réponse de votre ministère à sa demande ».
- <sup>7</sup> Des sous-ministres ont été cités à comparaître dans des cas où l'institution qu'ils  
dirigeaient s'était engagée à traiter des demandes en retard dans un certain délai et que  
celui-ci n'a pas été respecté.
- <sup>8</sup> Le Commissaire à l'information note dans son Rapport annuel 2000-2001 que la hausse  
considérable de citations à comparaître/ou à produire des documents au cours de l'année  
était largement attribuable à la prise de position de la Couronne selon laquelle, s'agissant  
des dossiers des bureaux de ministres, les témoins ne comparaitraient pas ou ne pro-  
duiraient pas de documents volontairement.
- <sup>9</sup> Le Commissaire à l'information, le Commissaire à la protection de la vie privée et le  
Commissaire aux langues officielles.



## Conclusion

Le Groupe d'étude estime que la Loi devrait donner explicitement au Commissaire à l'information un éventail plus large de responsabilités et de moyens. Les enquêtes ne sont qu'un moyen parmi d'autres pour veiller au respect de la Loi sur l'accès à l'information. Le régime d'accès et le Commissariat ne pourraient que profiter de balises procédurales garantissant que les enquêtes soient d'une équité absolue et soient perçues comme telles par tous les intéressés.

La méfiance et les divergences de vues considérables qui marquent actuellement les rapports entre le Commissariat à l'information et la fonction publique sont largement attribuables à une mauvaise communication. À nos yeux, il y a place pour des contacts beaucoup plus développés entre les deux parties qui favoriseraient une compréhension commune de la procédure d'enquête et de l'application de la Loi, sans compromettre d'aucune façon l'indépendance du Commissaire ou la perception de son impartialité de la part du public.

Globalement, nos recommandations devraient contribuer à garantir la réalisation des objectifs poursuivis par la loi. Elles devraient aussi favoriser l'apprentissage organisationnel, l'établissement de rapports marqués par la collaboration et le respect mutuel entre les institutions fédérales et le Commissariat à l'information. Tant les institutions valeurs qui sous-tendent l'accès à l'information. Tant les institutions que le Commissaire à l'information devront travailler dans ce sens. Certaines de nos recommandations exigeront probablement des ressources additionnelles pour les institutions fédérales et le Commissariat. Il ne s'agit pas d'investissements considérables et ceux-ci devraient être compensés par l'efficacité accrue du système d'examen indépendant des recours et l'amélioration du fonctionnement global du système d'accès à l'information.

Rick Snell, Australie

Maximiser les occasions de bâtir la confiance – minimiser celles qui

<sup>1</sup> Au moment de la rédaction de ce rapport, 29 litiges étaient devant la Cour fédérale, qui traitaient de 7 questions procédurales distinctes.

<sup>2</sup> Ce n'est pas le cas actuellement. Le Commissariat a pour politique que chaque proposition de règlement doit être approuvée par le Commissaire. Également, plusieurs coordonnateurs n'ont pas le pouvoir d'accepter un règlement final.

<sup>3</sup> Barbara McIsaac, *Les pouvoirs et procédures d'enquête du Commissaire à l'information*, Rapport de recherche 28, p. 28-29

<sup>4</sup> Colombie-Britannique: <http://www.oip.bc.org/>; Ontario: <http://www.ipc.on.ca/>

<sup>5</sup> Précité, note 3, p. 46

comprendre comment la Loi doit être interprétée et appliquée. En tant que tribunal administratif, soumis à l'examen des tribunaux judiciaires, ils doivent respecter des normes plus strictes de rigueur de leurs motifs et d'équité procédurale.

Le modèle exécutoire est compatible avec la médiation, comme l'illustre l'expérience des provinces. Toutefois, il pourrait certainement susciter un plus grand nombre de procédures devant les tribunaux, au moins à court terme.

Nous notons qu'à l'étranger, la plupart des démocraties parlementaires d'inspiration britannique ont un modèle exécutoire, ont tenté de le réconcilier avec le principe de la responsabilité ministérielle, en prévoyant dans la loi, un droit de veto d'un ministre ou du Cabinet.

Notre système d'accès est en évolution. Le règlement des litiges par la négociation et la persuasion continue à être hautement valable. Cependant, nous croyons que le système d'accès a besoin aujourd'hui de règles plus claires, d'une procédure plus équitable, d'une application plus uniforme, d'analyses plus rigoureuses et de résultats plus prévisibles. Le modèle de l'ombudsman, avec les changements que nous recommandons, pourrait certainement réaliser la plupart de ces objectifs.

Toutefois, en bout de compte, nous croyons que le modèle utilisé par la plupart des ressorts, à savoir celui d'un organisme quasi judiciaire avec des pouvoirs exécutoires, combiné à une forte capacité de médiation, serait le mieux en mesure de réaliser ces objectifs. C'est, à notre avis, le modèle qui est le plus susceptible d'assurer le respect de la Loi et le développement d'une robuste culture d'accès. Nous encourageons le gouvernement à sérieusement envisager l'adoption à moyen terme d'un tel modèle.

Nous reconnaissons que le Commissaire à l'information fait partie d'un groupe d'ombudsmans fédéraux qui relèvent tous d'une loi qui leur donne des pouvoirs similaires d'enquête et de recommandations. Par conséquent, il pourrait être indiqué de déterminer si le modèle de l'ombudsman reste le plus valable, dans le cadre d'un examen plus global portant sur l'ensemble des lois régissant les différents commissaires. Plus particulièrement, il faudrait étudier minutieusement l'incidence sur les pouvoirs du Commissaire à la protection de la vie privée de conférer au Commissaire à l'information des pouvoirs exécutoires, dans le contexte de la relation étroite entre la Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels.

**6-25 Le Groupe d'étude encourage le gouvernement à examiner sérieusement la possibilité d'adopter, à moyen terme, le modèle des pouvoirs exécutoires pour le Commissaire à l'information.**

L'antagonisme est peut-être la conséquence inévitable d'un régime qui accorde plus de poids à l'ascendant moral qu'à l'arbitrage des litiges. L'arbitre doit soigneusement limiter ses observations à la conduite des institutions fédérales, pour éviter qu'on l'accuse de partialité dans l'application de la loi. L'ombudsman, au contraire, est libre de définir — et c'est d'ailleurs ce qu'on attend de lui — sa fonction comme celle d'un défenseur énergique de la transparence [Traduction]

Alasdair Roberts,  
*New Strategies For Enforcement Of The Access To Information Act*  
31 janvier 2001

Un tel régime semblerait avoir certains avantages. S'il était combiné avec un processus accéléré, le traitement des plaintes sur les questions de modalités administratives encouragerait probablement les ministères à s'engager volontairement à fournir des réponses dans des délais négociés. Les recommandations exécutives du Commissaire seraient contestables devant la Cour fédérale.

En revanche, selon nous, il pourrait être problématique de s'attendre à ce que le Commissaire — et les institutions fédérales — s'adaptent à des modèles différents selon la nature de la plainte. Ceci serait particulièrement vrai lorsque la plainte porte à la fois sur des questions de modalités et des questions de fond dans le contexte d'une même demande. Autrement, il pourrait s'agir d'un modèle utile pour faciliter la transition vers un modèle de pleins pouvoirs exécutives.

### Pleins pouvoirs exécutives

Selon ce modèle, le Commissaire aurait le pouvoir d'ordonner la divulgation de documents et de rendre des ordonnances concernant les formalités administratives comme la tarification, le format des réponses et la propagation des délais. Au Canada, on trouve ce modèle en Colombie-Britannique, en Alberta, en Ontario et au Québec. À l'étranger, c'est le modèle utilisé en Australie, en Nouvelle-Zélande et en Irlande. Il en ira de même au Royaume-Uni lorsque la nouvelle loi entrera en vigueur.

Selon notre recherche, dans les provinces canadiennes où ce modèle est utilisé, les usagers et les fonctionnaires considèrent qu'il a donné d'excellents résultats.

C'est également ce modèle qui a été presque universellement recommandé au cours des consultations publiques et dans les mémoires présentés au Groupe d'étude.

Plusieurs utilisateurs seront d'avis qu'un Commissaire jouissant de pleins pouvoirs exécutives constitue un meilleur recours pour les plaignants. En vertu du système actuel, un plaignant qui n'est pas satisfait de la recommandation du Commissaire ou de la réponse du gouvernement doit introduire un recours devant la Cour fédérale. Ceci exige beaucoup de temps et de ressources. Dans le modèle exécutif, le requérant obtient une décision plus rapidement.

Ce modèle est d'avantage régi par des règles et moins ad hoc que le modèle de l'ombudsman. Les commissaires jouissant de pouvoirs exécutives sont des tribunaux administratifs. Ils rendent des décisions publiques, avec motifs à l'appui, ce qui permet la constitution d'une jurisprudence qui aide grandement les institutions et les usagers à

## Le modèle de l'ombudsman

Le Commissaire à l'information est l'un des cinq agents du Parlement. Trois d'entre eux sont des ombudsmans chargés de la surveillance de l'administration d'une loi et ont les mêmes pouvoirs.

Le modèle de l'ombudsman, fondé sur les enquêtes et la persuasion, a relativement bien fonctionné. Il est très économique pour les contribuables et les requérants, puisque 99 pour cent de toutes les plaintes sont réglées sans qu'il soit besoin d'avoir recours aux tribunaux. Ce modèle est censé être moins conflictuel et plus susceptible de maintenir de bonnes relations entre le Commissaire et les institutions du gouvernement.

Toutefois, parce que ce modèle est adapté au règlement des différends au cas par cas, il donne plus rarement lieu à l'uniformité d'approche et aux règles d'application claires dont on semble avoir besoin aujourd'hui. De plus, les forces du modèle de l'ombudsman, soit l'influence, l'ascendant moral et l'informalité, pour assurer la conformité à la loi et provoquer des changements de comportements, est devenu moins évident ces dernières années.

À notre avis, l'augmentation du nombre d'enquêtes où intervenient les pouvoirs officiels d'enquête du Commissaire étre le modèle de l'ombudsman jusqu'à ses limites. Dans la mesure où ces pouvoirs sont utilisés, il y a un besoin réel, comme nous l'avons déjà signalé, de communiquer la procédure des enquêtes et d'inclure dans la Loi des mesures d'équité procédurale.

Des plaignants ont aussi fait remarquer que le modèle de l'ombudsman ne favorise pas nécessairement le règlement rapide des plaintes. Néanmoins, à la lumière de l'expérience des provinces, rien ne prouve que les plaintes sont réglées plus rapidement quand les commissaires ont des pouvoirs exécutives.

Dans l'ensemble, le modèle de l'ombudsman a fort bien servi. Si on lui apporte les changements que nous suggérons pour élargir le mandat et assurer une plus grande équité procédurale, il demeure une option viable pour l'avenir. Par contre, on peut soutenir que nous avons maintenant besoin de la cohérence, de la rigueur et de la transparence qui caractérisent le modèle exécutif.

## Un modèle hybride : des pouvoirs exécutives en matière de modalités d'exercice du droit d'accès

Un autre modèle possible est celui qu'avait recommandé le Comité parlementaire de 1986. Celui-ci avait divisé les pouvoirs du Commissaire en deux catégories. Il pourrait rendre des ordonnances exécutoires sur des questions de modalités administratives comme la forme des réponses, les délais et les prorogations de délai, les droits à payer et les dispenses de ces droits. Cependant, seule la Cour fédérale pourrait ordonner la divulgation de l'information.

Commissaire à l'information  
Dix ans d'accès à l'information  
[1994]

[L']ombudsman classique a de l'influence et une force de persuasion morale plutôt que des pouvoirs [ ] Les critiques de la Loi font grand cas de ce qui peut sembler être une absence de pouvoirs du Commissaire, étant donné qu'il ne peut pas ordonner la communication de documents. Toutefois, l'approche de l'ombudsman a l'avantage de favoriser un style moins legaliste et moins rigide qui minimise les affrontements. Pour savoir si sa relation avec les institutions gouvernementales est vraiment constructive, il faut se demander si elle fait communiquer plus de renseignements que si le Commissaire avait le pouvoir de rendre des ordonnances.



Si, dans le cadre d'une enquête, le Commissaire arrive à la conclusion qu'il y a des preuves qu'une infraction pourrait avoir été commise, il devrait en aviser immédiatement les autorités policières. Ces autorités feraient alors leur propre enquête. Toute poursuite se tiendrait alors sur la base de la preuve obtenue dans le cadre de l'enquête policière et non au cours de l'enquête du Commissaire.

6-24 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve fournie au Commissaire ou à son personnel par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 et que le Commissaire à l'information ou les personnes qui agissent en son nom ou sous son ordre n'ont pas qualité pour témoigner et ne peuvent y être contraints dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1 de la Loi.

## Révision par la Cour fédérale — Litiges portant sur l'accès à l'information

Le Parlement, voulant éviter la judiciarisation dans la mesure du possible, a choisi un modèle de recours à deux paliers : un ombudsman qui fait des recommandations et une procédure en révision judiciaire devant la Cour fédérale.

Les litiges portés devant les tribunaux sont maintenant plus fréquents, mais ils sont encore relativement rares. Nous croyons qu'ils doivent rester exceptionnels. Le recours devant les tribunaux est un mécanisme long et coûteux pour les plaignants et pour les contribuables.

Cependant, toutes les questions ne peuvent pas être résolues par la négociation et la persuasion. Il y aura toujours des cas où il est justifié, tant pour le Commissaire que pour le gouvernement, de faire appel aux tribunaux pour régler de façon définitive des divergences de vues honnêtes, et souvent anciennes, concernant l'interprétation et l'application de la Loi. Une bonne jurisprudence peut fournir des assises plus solides pour l'interprétation de la Loi.

## Modèles organisationnels du processus d'examen

Le Commissaire à l'information, en tant qu'ombudsman, a des pouvoirs d'enquête et de recommandation mais aucun pouvoir de décision. La question se pose à savoir si ce modèle est approprié pour l'avenir. Nous examinerons trois options : le maintien du modèle de l'ombudsman; l'utilisation d'un modèle qui accorderait au Commissaire à l'information des pouvoirs exécutifs sur les questions de procédure; et un modèle qui accorderait au Commissaire les pleins pouvoirs en matière d'application de la loi.

Livre vert, 1977

« Tout premier, sans d'examen devrait idéalement, jour de crédibilité auprès du public et être compatible avec la responsabilité ministérielle, tout en étant rapide, efficace et peu coûteux. »

**6-22** Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour qu'elle stipule que le Commissaire à l'information ne peut pas obliger une institution ou un individu à produire une communication avec un conseiller juridique contenant des conseils juridiques sur les droits et obligations du client en vertu de la Loi ou sur d'éventuelles poursuites intentées en vertu de la Loi.

## Outrage au tribunal

Le Commissaire à l'information a le pouvoir d'une cour supérieure d'archives de citer un témoin pour outrage au tribunal. La Loi ne prévoit aucun mécanisme spécial pour le procès en la matière. Lorsqu'un juge cite une personne pour outrage au tribunal, l'accusation est normalement entendue par un autre juge du même tribunal afin d'assurer une apparence totale d'impartialité. Cependant, dans le cas du Commissariat à l'information, il serait difficile de faire de même étant donné que tout le monde se rapporte au Commissaire qui est la seule source d'autorité.

Le Commissaire a tenté de solutionner ce problème en retenant les services d'un juge à la retraite pour entendre la preuve sur une citation d'outrage survenue lors d'une enquête.

Nous croyons que l'apparence d'impartialité et l'équité procédurale seraient mieux servies si le Commissaire ne prenait pas de décisions sur les cas où, soit lui, soit son délégué, a cité un témoin pour outrage.

**6-23** Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour préciser que toute citation pour outrage au tribunal doit être entendue par un juge de la Cour fédérale du Canada.

## Compétence à témoigner du Commissaire à l'information

Selon l'article 67.1 de la Loi, qui date de 1999, constitue une infraction le fait pour quiconque, dans l'intention d'entraver le droit d'accès prévu par la Loi, de détruire, tronquer ou modifier un document, de falsifier un document, de cacher un document ou d'ordonner, proposer, conseiller ou amener une autre personne à commettre un de ces actes. La question se pose à savoir si le Commissaire à l'information et son personnel devraient avoir qualité pour témoigner ou pouvoir y être contraints dans une poursuite criminelle intentée en vertu de l'article 67.1.

Le Commissaire à l'information a recommandé que la Loi soit modifiée pour préciser que toute preuve portée à l'attention du Commissaire par un témoin n'est pas admissible contre celui-ci dans le cadre d'une poursuite intentée en vertu de l'article 67.1. Nous partageons cet avis.

- que les lignes directrices procédurales du Commissaire portent qu'un avis de conclusions défavorables possibles sera donné aux personnes dès qu'il y a une indication qu'elles pourraient être négativement touchées par tout résultat ou commentaire du rapport du Commissaire.

### Secret professionnel de l'avocat

Le paragraphe 36(2) de la Loi autorise le Commissaire à l'information à examiner tout document nonobstant tout privilège. Il ne fait aucun doute que le Commissaire devrait avoir le pouvoir d'examiner des documents où le secret professionnel est invoqué pour les exempter. Cependant, le libellé du paragraphe 36(2) est assez large pour inclure les avis juridiques fournis à une institution ou un témoin au sujet de ses droits et obligations dans le contexte de l'affaire en cause. Cela semble difficilement compatible avec les principes de l'équité procédurale.

D'autres provinces canadiennes ont des dispositions semblables, mais les ont systématiquement interprétées de façon plus restrictive, n'exigeant, par exemple, qu'un affidavit concernant la nature du document plutôt que l'avis juridique proprement dit. La pratique actuelle du Commissaire à l'information est d'exiger la production des avis juridiques donnés à l'institution au sujet de la question en litige à moins qu'ils n'aient été donnés après le début d'une enquête.

En Nouvelle-Zélande et au Royaume-Uni, on établit une distinction claire entre la compétence du commissaire d'examiner des documents auxquels s'applique une exemption fondée sur le secret professionnel de l'avocat et des avis juridiques donnés à une institution concernant ses obligations en matière d'accès à l'information.

Nous sommes d'avis que les institutions devraient avoir le même droit à la confidentialité que toute autre personne lorsqu'elles obtiennent des conseils juridiques sur leurs droits et leurs obligations au titre de la Loi. De plus, lorsqu'un fonctionnaire demande des conseils juridiques sur une base individuelle, il ne devrait y avoir aucun doute que ses communications avec son avocat font l'objet du secret professionnel et ne peuvent être exigées par le Commissaire à l'information.

Le fait que le Commissaire à l'information fédéral soit un ombudsman n'est pas, à notre avis, significatif, puisque celui-ci fait partie d'une procédure de recours à deux paliers comportant une révision judiciaire où l'institution gouvernementale et le Commissaire à l'information pourraient bien se trouver dans des camps opposés devant la Cour fédérale.

- que l'on ne cite à comparatif ou à produire des documents que les fonctionnaires qui ont une connaissance réelle du dossier;

- que la règle de procédure d'enquête et les lignes directrices du Commissaire à l'information prévoient que les citations à comparatif et à produire seront précédées d'un avis adéquat aux institutions, aux témoins et aux coordonnateurs de l'accès.

## Avis aux mis-en-cause

La Loi exige uniquement du Commissaire qu'il donne un avis d'enquête au plaignant et au responsable de l'institution en cause. La Loi ne prévoit pas qu'on donne avis aux individus qui peuvent être impliqués dans une enquête. Dans plusieurs provinces que nous avons examinées, il existe des dispositions législatives exigeant des commissaires à l'information qu'ils fournissent copie de l'avis d'enquête, non seulement au responsable de l'institution en cause, mais aussi à toute autre personne dont la conduite pourrait être examinée dans le cadre du traitement de la demande.

Le Commissaire a reconnu l'obligation d'agir avec équité en mettant en place une procédure d'avis de conclusions défavorables possibles qui est signifiée aux personnes mises en cause. Cependant, cet avis arrive vers la fin d'une enquête et jusqu'à ce moment-là, la personne peut ne pas se douter que des allégations ont été faites contre elle et que sa conduite fait l'objet d'une enquête.

Nous croyons que la Loi devrait être modifiée pour qu'un avis soit émis à toute personne désignée par le Commissaire, soit au début de l'enquête, ou dès que possible pendant l'enquête. Les lignes directrices préparées par le Commissaire devraient clairement indiquer qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question par la plainte ou pendant l'enquête.

Nous croyons aussi que la pratique actuelle de donner avis de conclusions défavorables possibles aux personnes devrait être inscrite aux lignes directrices du Commissaire et qu'un avis soit donné aussitôt qu'il semble qu'un individu pourrait subir un préjudice suite aux conclusions ou aux commentaires qui se trouveront dans le rapport du Commissaire.

## 6-21 Le Groupe d'étude recommande

- que l'article 32 soit modifié pour que le Commissaire ait la responsabilité de donner avis non seulement au responsable d'une institution gouvernementale et de lui fournir de l'information sur la plainte avant de commencer une enquête, mais aussi à toute autre personne considérée appropriée par le Commissaire; et
- que les lignes directrices du Commissaire portent qu'un avis sera donné à toute personne dont les gestes ou la conduite sont remis en question à un moment ou l'autre de l'enquête;

Il faut que des modifications soient apportées à la Loi sur l'accès à l'information pour que les fonctionnaires qui accomplissent leur travail de façon sincère et honnête soient protégés. Compte tenu des conséquences catastrophiques possibles pour leur carrière, ils doivent être protégés par une procédure qui est conforme à la *Charte canadienne des droits et libertés*.

Mémoire au Groupe d'étude



Le Commissaire affirme qu'il n'émet de citation qu'en dernier recours, quand tous les autres moyens ont échoué.<sup>8</sup> Beaucoup de fonctionnaires, toutefois, considèrent qu'il en fait un emploi excessif. Le Groupe d'étude n'a pas l'intention de remettre en question le bon jugement du Commissaire en ce qui concerne son traitement des enquêtes individuelles. Cependant, nous sommes d'avis que le nombre relativement élevé et abusif de citations, en comparaison avec les provinces, peut signaler la dégradation des relations entre la fonction publique et le Commissariat.

Le pouvoir de citer à comparaître et d'obliger à produire des documents est un instrument puissant, qui a des conséquences considérables. On devrait l'utiliser avec une extrême retenue, et uniquement quand les autres moyens d'obtenir des documents ou des témoignages échouent. Cependant, nous reconnaissons qu'il y a des situations où il sera approprié d'utiliser ce pouvoir.

Dans le régime britannique, la Commissaire à l'information doit obtenir l'autorisation des tribunaux pour citer à comparaître. Il en va de même pour le Review Officer, en Nouvelle-Écosse. Nous ne croyons pas que l'ajout de ce palier supplémentaire soit justifié dans le régime fédéral. Le pouvoir actuel du Commissaire de décider à comparaître est normal et approprié.

Cependant, le Commissaire à l'information devrait prendre en compte des facteurs qui entourent normalement l'exercice du pouvoir de citer à comparaître, telle que la pertinence du témoignage – c'est-à-dire une connaissance réelle du dossier et des exemptions appliquées – l'équité procédurale et les réalités pratiques des institutions.

Avant de citer un témoin à comparaître ou à produire des documents, il serait bon que le Commissariat fournisse un avis clair et adéquat afin de permettre aux fonctionnaires de se préparer et de demander l'aide d'un avocat, le cas échéant. Il serait aussi de bon aloi d'aviser les coordonnateurs de l'accès à l'information quand on cite des fonctionnaires à comparaître.

Les autres protections procédurales recommandées dans le présent chapitre devraient dispenser les fonctionnaires de demander à être cités à comparaître dans le but de protéger leurs droits et devraient entraîner une utilisation moindre des citations à comparaître.

#### 6-20 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'on n'oblige pas le Commissaire à l'information à demander l'autorisation de la Cour fédérale pour citer à comparaître et à produire un document en vertu de la Loi sur l'accès à l'information;
- que les citations à comparaître et à produire un document soient utilisées uniquement dans le cas de plaintes particulières et non dans le cas d'enquêtes générales sur le fonctionnement du processus d'accès;

David Flaherty  
Rapport de recherche 25

L'approche inquisitoire à l'application de la Loi sur l'accès à l'information peut être indiquée dans des situations particulières, lorsque les autres approches ont échoué. Elle n'est toutefois pas l'approche préférable en règle générale.

Le Commissariat a indiqué au Groupe d'étude que cela se faisait afin de protéger les intérêts des témoins et que ceux-ci pouvaient, dans la plupart des cas, renoncer à la confidentialité et permettre à leurs avocats de parler avec leurs institutions. Les témoins ont pu comprendre autrement. Si certains témoins voulaient cette protection, il est clair que d'autres y ont vu une contrainte injuste.

Dans la mesure où il y a un conflit entre les intérêts du témoin et ceux du gouvernement, il va de soi que les deux parties doivent être représentées par des avocats différents. Ces situations sont toutefois rares. Après tout, lorsqu'ils traitent les demandes d'accès et justifient la décision prise, les fonctionnaires agissent au nom de leur institution. Nous sommes d'avis que c'est aux témoins de décider qui va les représenter et non au Commissaire. Le Commissaire peut cependant, dans ses lignes directrices sur la procédure d'enquête, signaler aux témoins cette possibilité de conflit d'intérêt et les choix qui s'offrent à eux.

## 6-19 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour accorder aux individus qui témoignent sous serment le droit d'être représentés par un avocat;
- que les témoins aient le droit de choisir leur avocat.

## Citations à comparative ou à produire

La plupart des commissaires à l'information et des ombudsmans provinciaux ont le pouvoir de délivrer des citations à comparative, afin d'obliger des individus à témoigner de vive voix ou par écrit, ou à produire des documents. Toutefois, ces dispositions sont rarement utilisées. Par exemple, aucune citation à comparative n'a été délivrée depuis huit ans en Colombie-Britannique. Par contre, le Commissaire fédéral à l'information a délivré 21 citations 2000-2001 et 7 en 2001-2002.

Certaines citations ont été délivrées parce que des fonctionnaires refusaient de participer à une enquête ou de produire des documents. Dans certains cas, sur les conseils de leurs avocats, certains ont demandé à être cités à comparative pour protéger leurs droits procéduriers. Dans d'autres cas, des citations ont été délivrées à cause d'un simple désaccord sur le moment de l'audience. Le Commissaire a clairement indiqué qu'il avait, dans quelques cas, utilisé son pouvoir de citer à comparative pour sensibiliser certains décideurs au sous-financement chronique, aux mauvais processus décisionnels et au manque de respect des délais prescrits dans la loi.

Dans certains cas, des ministres et des sous-ministres ont été cités à comparative. Comme on peut l'imaginer, cette pratique a eu des répercussions. Les citations à comparative ne sont pas monnaie courante dans la fonction publique et elles n'y sont pas prises à la légère.

de préfère compter sur le consentement et la collaboration. Notre mode de fonctionnement normal consiste à rencontrer les fonctionnaires en cause à titre informel et à obtenir des documents fournis volontairement. Les fonctionnaires sont rarement assermentés et enregistrés lorsqu'ils témoignent. [ C Je mode de fonctionnement favorise un climat de confiance mutuelle entre la fonction publique et mon commissariat.

John Reid  
Commissaire à l'information,  
Présentation au Comité  
consultatif externe  
20 juin 2001

[M]es enquêtes sur les retards systémiques m'ont immanquablement mené au seuil de la porte de ceux qui ont le pouvoir de régler les problèmes de retard, en réaffectant les ressources et en assumant leur leadership, me répondent.

John Reid  
Commissaire à l'information,  
Présentation au Comité  
consultatif externe  
20 juin 2001

Il y a sûrement de rares cas où une telle mesure se justifie et le Commissaire devrait alors avoir l'autorité d'imposer de telles restrictions. Cependant, ce qui nous inquiète, c'est que cette pratique risque d'empêcher les institutions et les individus de présenter une réponse complète s'ils ne peuvent discuter de la question entre eux.

En outre, ces restrictions semblent présupposer un manque d'intégrité chez les fonctionnaires et, ce faisant, elles peuvent avoir contribué au manque de confiance actuel. D'après ce que nous avons pu observer, les commissaires des provinces canadiennes n'ont pas recours aux ordonnances de secret et on peut se demander pourquoi on aurait besoin de les utiliser au palier fédéral autant qu'on le fait.

#### 6-18 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'article 35 de la Loi soit modifié pour porter que les enquêtes *peuvent* être tenues en secret;
- que les procédures d'enquêtes, y compris le besoin de confidentialité, n'empêchent pas les institutions fédérales et les individus de présenter une réponse complète pendant une enquête.

#### Droit à un avocat

En *common law*, ni une partie ni un témoin impliqué dans une procédure administrative n'a le droit absolu d'être représenté par un avocat. Cependant, dans la plupart des provinces que nous avons examinées (y compris la Colombie-Britannique, l'Alberta et l'Ontario), le droit à l'assistance d'un avocat est prévu dans leur législation sur l'accès à l'information. Nous sommes informés que, dans la plupart des autres ressorts, la pratique veut qu'on autorise la présence d'avocats sur demande. C'est aussi la pratique au fédéral mais avec des restrictions sur qui peut agir comme avocat et qui il peut représenter.

Nous sommes conscients du risque que le droit à l'assistance d'un avocat introduise une plus grande rigidité dans ce qui devrait être, idéalement, un processus relativement informel. Toutefois, étant donné l'utilisation croissante d'enquêtes formelles où les individus doivent témoigner sous serment et la possibilité d'être cité pour outrage au tribunal si les questions du Commissaire ou de son délégué ne reçoivent pas de réponse, nous croyons que tous les individus qui témoignent sous serment devraient avoir le droit à l'assistance d'un avocat et que ce droit devrait être inscrit dans la Loi.

Même si cela ne semble pas être une pratique systématique, le Commissaire à l'information a refusé, à l'occasion, l'autorisation à des fonctionnaires, d'être représentés par des avocats du ministère de la Justice ou d'autres avocats qui représentaient l'employeur, il a exigé, de plus qu'avocats et témoins signent des ententes de secret. Cette restriction ne semble pas être imposée dans d'autres ressorts.

[L]e droit de choisir son propre avocat est un principe de droit fort important. Il s'agit également d'un principe quasi constitutionnel, de la même façon que la Loi sur l'accès à l'information est un texte législatif quasi constitutionnel.

Le juge McKeown,  
PG du Canada et Hartley c.  
Commissaire à l'information du  
Canada, CF, 1<sup>er</sup> février 2002



Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure

Les enquêtes formelles qui comportent des citations à comparaître et l'examen de témoins sous serment représentent une faible proportion du total des enquêtes. Toutefois, elles sont devenues plus fréquentes ces dernières années; de plus, elles soulèvent de nouvelles questions d'équité procédurale et elles ont eu une grande influence sur les perceptions des fonctionnaires à l'égard de la procédure.

Nous avons souligné plus tôt que le Commissaire à l'information a besoin de pouvoirs d'enquête étendus pour remplir son mandat. Cependant, l'exercice de pouvoirs formels de coercition et d'enquête doit toujours se faire dans un respect absolu de l'équité procédurale. En outre, cette équité de la procédure suivie doit être évidente par toutes les parties en cause. Nos recommandations visent cet objectif auquel, nous en sommes convaincus, souscrit le Commissaire à l'information.

Secret de l'enquête

L'article 35 porte que les enquêtes sont secrètes. Nous croyons que l'objectif principal de cette mesure est d'assurer que l'information qu'une institution fédérale peut refuser de divulguer n'est communiquée à personne avant que l'enquête ne soit terminée. Ce principe est fondamental au régime d'accès à l'information. L'exigence de tenir les enquêtes en secret garantit aussi que le Commissaire et ses délégués peuvent avoir des échanges très francs avec les témoins.

Toutefois, nous ne sommes pas certains que l'atteinte de cet objectif exige que toutes les enquêtes soient tenues dans le secret absolu. Plusieurs autres provinces, y compris l'Alberta, la Colombie-Britannique et l'Ontario, prévoient que les enquêtes *peuvent* être secrètes, leurs commissaires ayant le pouvoir discrétionnaire de décider si une enquête secrète est nécessaire dans le contexte d'une plainte donnée. D'ailleurs, selon les circonstances, certaines formes de règlement des plaintes – comme la médiation – peuvent être plus efficaces si les parties sont en présence l'une de l'autre.

Selon nous, le Commissaire à l'information ne devrait pas être tenu de conduire les enquêtes en secret, mais il devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de le faire. Le devoir du Commissaire de veiller à ce que l'information protégée par la loi demeure confidentielle jusqu'à ce que la plainte soit réglée est une garantie suffisante.

Au palier fédéral, l'obligation de mener une enquête confidentielle semble parfois avoir été prise trop à la lettre et portée bien au-delà de ce qui était nécessaire pour protéger la confidentialité de l'information ou garantir la franchise d'une entrevue. Au cours des dernières années, le Commissaire à l'information a parfois fait signer aux témoins une entente de confidentialité ou a imposé une ordonnance leur interdisant de discuter de leur témoignage avec des membres de leur propre institution, sauf avec leurs conseillers juridiques. Ces derniers ont eux-mêmes parfois fait l'objet de telles ententes ou ordonnances.

De telles restrictions portant sur qui peut agir comme avocat, si l'avocat peut représenter l'employé et l'employeur et à qui les témoins peuvent parler, semblent excessives, en particulier quand elles sont imposées de façon courante [ ]. Les restrictions décrites plus haut ne sont pas prescrites par la loi [ ]. elles traduisent une méfiance profonde envers les institutions gouvernementales et les fonctionnaires, qui semble injustifiée.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 28



Le facteur temps est important pour la majorité des demandes et pour les plaintes qui en découlent. Après des mois voire des années d'attente, le demandeur se souciera peu d'apprendre que sa plainte était ou n'était pas fondée.

Mémoire au Groupe d'étude

institutions ne répondent pas toujours aussi rapidement qu'elles le devraient pour que l'enquête se déroule dans les meilleurs délais. Il n'est donc pas surprenant que beaucoup de plaignants sont insatisfaits du temps que prend le règlement de leur plainte.

Dans l'objectif de traiter les dossiers le plus rapidement possible, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y aurait lieu de prévoir un délai dans la loi pour effectuer l'enquête. Selon nous, une période de 90 jours serait appropriée, le Commissaire ayant le pouvoir discrétionnaire de prolonger ce délai, si nécessaire, en donnant avis au plaignant, à l'institution en cause et aux tiers.

Un délai d'enquête obligerait les institutions et le Commissariat à ajuster certaines de leurs procédures, ce qui pourrait exiger des ressources supplémentaires dans un premier temps. Cependant, nous estimons que l'accélération des enquêtes devrait se traduire par des économies à long terme. Les enquêtes prolongées sont coûteuses. Le roulement du personnel et le changement des situations obligent souvent les parties à avoir à recons- tituer, à posteriori, les faits et les questions en cause.

**6-16 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour obliger le Commissaire à l'information à répondre aux plaintes dans les 90 jours et lui conférer le pouvoir discrétionnaire de prolonger cette période au besoin, en donnant avis de la prolongation au plaignant, à l'institution et aux tiers.**

### Rôle du plaignant

Les plaignants ont indiqué qu'ils aimeraient avoir plus d'information au sujet des enquêtes et qu'il voudraient y accroître leur participation. Les plaignants qui connaissent le processus d'enquête dans des provinces telles que l'Ontario et la Colombie-Britannique croient que de telles enquêtes sont plus efficaces du point de vue des plaignants.

Nous reconnaissons que le Commissaire doit effectuer ses enquêtes dans un climat de confidentialité, mais nous reconnaissons aussi l'utilité de fournir de l'information aux plaignants et de les faire participer autant que possible à la solution de leurs plaintes.

Nos recommandations, dans ce chapitre, concernant la confidentialité des enquêtes et la préparation d'une procédure d'enquête qui serait publiée par le Commissaire, devraient faciliter la participation appropriée des plaignants au dossier.

Sous-ministre

Ayant moi-même souffert de cette procédure, je ne voudrais pas qu'un de mes employés en fasse l'expérience.[Traduction]

**6-17 Le Groupe d'étude recommande que les lignes directrices sur la procédure d'enquête du Commissaire permettent une plus grande participation des plaignants au processus.**

6-14 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'approche aux enquêtes sur les questions de modalités administratives comme la tarification, les retards, les prolongations de délais et les supports d'information soit revue pour amener à une résolution rapide de ces enquêtes; et
- que les institutions produisent des normes de service régissant leur réponse aux enquêtes et qu'elles prévoient des ressources raisonnables pour se conformer à ces normes.

Enquêtes documentaires

Nous avons noté que la plupart des commissaires provinciaux à l'information réalisent la majorité de leurs enquêtes et de leurs audiences par écrit. Au palier fédéral, on a peut-être tendance à exagérer le besoin d'entrevues personnelles dans des cas où une déclaration écrite suffirait. Les « enquêtes documentaires » ne sont pas indiquées dans tous les cas et il est certainement utile que les coordonnateurs échangent de vive voix avec les enquêteurs. Cependant, les enquêtes documentaires peuvent apporter de la clarté et de la discipline – surtout dans les dossiers complexes et de grande envergure – et pourraient peut-être accélérer le traitement des dossiers simples. Le processus fédéral pourrait s'inspirer de l'expérience provinciale à cet égard. Les « enquêtes documentaires », cependant, exigeraient des dossiers de traitement des demandes mieux montés et plus de discipline de la part de tous les intervenants.

6-15 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information, en collaboration avec le Secrétaire du Conseil du Trésor, étudie la pertinence de mener des enquêtes documentaires pour certains types de dossiers.

Délai pour mener l'enquête

Le Commissaire à l'information n'a aucun délai à respecter pour répondre aux plaintes. Dans son rapport annuel pour 2000-2001, le Commissaire indique que le temps nécessaire pour compléter ses enquêtes est d'environ 5,4 mois. Ce temps est de 7,8 mois en 2001-2002.

La loi prescrit des délais pour les enquêtes en Alberta, en Colombie-Britannique et au Manitoba. En Colombie-Britannique, l'enquête doit être terminée dans les 90 jours suivant la réception d'une plainte. L'Alberta et le Manitoba ont aussi un délai de 90 jours, mais leurs commissaires sont autorisés à proroger ce délai en avisant les parties en cause et en leur communiquant la date à laquelle ils prévoient terminer l'enquête. Les commissaires à l'information des provinces ont informé le Groupe d'étude que ces délais sont suffisants pour effectuer une médiation efficace. Au palier fédéral, certaines enquêtes vont au-delà de la portée de la plainte initiale, dans le cas d'une plainte pour un retard par exemple. En outre, les

À un moment donné, nous avons évalué nos activités et nous nous sommes rendu compte que nous consacrons plus de temps à appuyer la tenue des enquêtes qu'à répondre aux demandes. Nous avons donc décidé de revoir notre façon de gérer ces procédures. [Traduction]

Sous-ministre adjoint

simples, surtout dans le cas des retards. Les faits sont faciles à établir. Afin de constituer un remède efficace pour les requérants, elles devraient être conduites avec célérité.

Toutefois, le dernier rapport annuel du Commissaire indique que ces enquêtes prennent en moyenne trois mois, lorsqu'il s'agit d'un retard (présomption de refus), à sept mois pour une question portant sur les droits à payer. Il semble aussi que le temps requis pour enquêter sur ces questions a augmenté au cours des dernières années. Bien que la longueur des enquêtes soit due en partie au fait que les ressources du Commissariat et des institutions fédérales sont limitées, nous croyons qu'on pourrait faire mieux. Le Commissariat a déjà créé une équipe spéciale chargée de traiter les plaintes relatives aux retards. Plusieurs ressorts provinciaux ont institué un processus accéléré lorsqu'il s'agit de questions de modalités administratives, ce qui leur permet de traiter ces plaintes rapidement.

Au moment où s'ouvre l'enquête, la demande en retard peut avoir été traitée ou non. Si elle ne l'a pas été, l'enquêteur va revoir le dossier et discuter avec les responsables de l'accès de l'institution pour établir les faits pertinents au traitement du dossier. On demandera ensuite à l'institution de s'engager à respecter l'échéance que le Commissariat considère raisonnable dans les circonstances.

En revanche, la demande peut avoir été traitée dans l'intervalle. Dans ce dernier cas, il n'est pas clair pourquoi les enquêteurs sentent le besoin de revoir en détail tout le dossier pour vérifier si la réponse est aussi complète que possible et si les exemptions ont toutes été validement appliquées. Nous sommes d'avis qu'une procédure d'enquête plus rapide et plus ciblée serait appropriée.

Il faut aussi améliorer l'efficacité dans les institutions. Une meilleure utilisation des prolongations et une meilleure consignation des motifs de celles-ci diminueraient le nombre d'enquêtes sur les modalités administratives et les rendraient plus efficaces.

Les institutions doivent aussi consacrer un temps adéquat pour répondre aux enquêtes. Certaines institutions peuvent avoir tendance à accorder la priorité au traitement des nouvelles demandes (pour ne pas se retrouver en défaut) plutôt que de répondre en temps utile à une enquête (puisque de toute façon, elles sont déjà en défaut). Cette attitude peut être moins que juste pour les plaignants.

Il devrait y avoir des normes de service dans les services d'accès à l'information quant à la réponse aux enquêtes, notamment à celles sur les modalités administratives. La planification des ressources devrait tenir compte de ces normes de service ainsi que du temps qu'il a fallu dans le passé pour répondre à ces genres d'enquêtes.

L'amélioration de l'efficacité des enquêtes de la part des institutions et du Commissariat à l'information sera avantagée pour tous les intervenants.

Plusieurs intervenants ont indiqué que le Commissaire à l'information devrait exiger des ministères qu'ils justifient leurs décisions de divulguer ou non un document.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

## Clarté des questions faisant objet de l'enquête

Les coordonnateurs de l'accès à l'information nous ont déclaré qu'il arrivait qu'ils ne sachent pas exactement sur quoi portait une enquête et que parfois de nouveaux enjeux sont soulevés lorsque l'enquête est déjà bien avancée. En plus d'entraîner des frustrations inutiles, ce manque de clarté empêche les institutions de répondre de façon efficace dans le cadre d'une enquête.

[M]ême des coordonnateurs expérimentés signalaient qu'ils sont parfois surpris par la façon dont les enquêtes se déroulent, qu'ils ne saisissent pas bien l'objet de l'enquête et qu'ils sont parfois étonnés de prendre connaissance, pour la première fois, de nouveaux volets de la plainte, très tard au cours de l'enquête.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 28

**6-12 Le Groupe d'étude recommande que les enquêteurs fournissent aux institutions, le plus tôt possible au cours de l'enquête, une explication claire et complète des questions à résoudre.**

## Documentation relative au traitement des demandes

Une meilleure documentation institutionnelle (par exemple, la consignation des motifs d'exemption invoqués) améliorerait aussi l'efficacité des enquêtes.

Nous recommandons que prendre le temps de documenter intégralement chaque dossier de traitement risquerait de limiter la capacité de répondre aux demandes dans les délais prescrits. Il n'est pas nécessaire de donner une justification détaillée pour toutes les exemptions. Cependant, la pratique de consigner les motifs, dans les cas appropriés, éparpagnerait la peine de reconstruire le dossier en cours d'enquête, sans compter qu'il encouragerait les institutions à exercer de façon plus claire et mieux fondée sur des principes, les pouvoirs discrétionnaires que leur confère la Loi.

**6-13 Le Groupe d'étude recommande que le Secrétariat du Conseil du Trésor, avec les conseils du Commissariat à l'information, travaille avec les institutions pour élaborer des normes réalistes pour la documentation des dossiers de traitement des demandes.**

**Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives**

Le Commissariat à l'information enquête sur des questions relatives aux modalités administratives, comme la tarification, le support de l'information et la langue des réponses, ainsi que les retards et les prolongations du délai de réponse. Nous croyons que ces enquêtes devraient être assez

Les plaintes sur les modalités administratives comptaient pour 60 pour cent de toutes les enquêtes en 2000-2001, 43 pour cent portaient sur les retards.



Le Commissariat à l'information devrait envisager les enquêtes comme un partenariat et le personnel des ministères devrait les entrevoir comme une occasion d'apprentissage.

Coordonnatrice d'accès à l'information

Les coordonnateurs ont fait savoir qu'ils aimeraient avoir de la formation sur le processus d'enquête et sur leur rôle à l'intérieur de celui-ci. Ils se sont aussi montrés intéressés à la tenue de rencontres avec le groupe des enquêteurs du Commissariat, dont l'objectif serait d'arriver à une meilleure compréhension commune de la procédure d'enquête et d'examiner les questions de nature générale qui semblent être problématiques. Nous croyons que ces initiatives amélioreraient à la fois la communication entre les groupes chargés de l'accès et le Commissariat à l'information, et l'efficacité des enquêtes. Ce serait un investissement très rentable.

Le Commissariat a élaboré une grille d'analyse très utile pour évaluer, entre autres, l'application des exemptions et des prolongements de délai.<sup>5</sup> Ce genre d'outil pourrait être partagé – avec avantage – avec les institutions. Les enquêtes ne devraient pas prendre les institutions par surprise. Au contraire, le mieux préparés sont le coordonnateur et le dossier, plus efficiente sera l'enquête. Cela serait particulièrement utile aux institutions qui ont peu d'expérience des enquêtes, afin de les aider à se préparer adéquatement.

En général, les institutions considèrent que les enquêteurs sont professionnels et bien formés. Elles aimeraient cependant que les différents enquêteurs aient une approche plus uniforme des mêmes questions et qu'ils comprennent mieux la mission des ministères. Elles suggèrent que l'on regroupe les enquêteurs par portefeuille, comme cela se fait dans plusieurs provinces, pour qu'ils apprennent à mieux connaître les différents secteurs d'activité fédérale et soient en mesure de poser des jugements éclairés plus rapidement. Nous croyons que cela rendrait les enquêtes plus efficaces, tout en étant conscients qu'il faudrait que les enquêteurs changent de portefeuille périodiquement pour rester impartiaux.

#### 6-11 Le Groupe d'étude recommande

- que le Commissariat à l'information offre aux responsables de l'accès des séances de formation et d'information sur le processus d'enquête;
- que les enquêteurs du Commissariat à l'information rencontrent à l'occasion les professionnels de l'accès pour clarifier et résoudre des questions générales touchant le processus d'enquête, en vue de rendre les enquêtes plus efficaces et plus efficientes;
- que des outils d'enquête soient mis au point, lesquels pourraient guider tant les enquêteurs que les institutions dans la résolution efficiente des plaintes; et
- que l'on assigne les enquêteurs à des portefeuilles particuliers d'institutions fédérales pour améliorer leur connaissance de ces institutions, avec roulement périodique des affectations.

ressources internes impressionnantes, qui incluent non seulement des guides administratifs, mais aussi un code de déontologie et une grille d'analyse des exemptions, de l'exercice du pouvoir discrétionnaire et des retards. Cette grille est complétée par une banque de données sur les conclusions antérieures du Commissaire. Il est clair que les commissaires à l'information qui se sont succédés ont fait un effort sérieux pour donner à leurs enquêteurs les outils nécessaires à la conduite d'enquêtes disciplinées et uniformes.

On se demande alors pourquoi les coordonnateurs perçoivent un tel manque de clarté et d'uniformité dans le processus d'enquête. Selon nous, ces perceptions sont attribuables, en grande partie, à des problèmes de communication.

Dans les cas où le Commissaire détermine qu'il est nécessaire d'émettre des citations à comparaître et de tenir des audiences plus formelles, la procédure peut être encore plus stressante pour les institutions. Il est d'autant plus impératif que l'on explique clairement aux institutions comment le Commissaire va procéder et quels sont les droits et les obligations des personnes qui y participent.

Nous avons noté que d'autres commissaires publient leurs politiques et procédures. Ils le font à la fois pour informer les membres du grand public et les institutions gouvernementales des principes qui vont guider leurs équipes dans l'interprétation des dispositions de la loi, ainsi que pour exposer les procédures que le commissaire et son personnel vont appliquer en enquêtant sur une plainte. Par exemple, les politiques et procédures publiées par les commissaires de la Colombie-Britannique et de l'Ontario sont affichées sur leurs sites Web.<sup>4</sup> Ces textes fournissent aux parties et aux témoins, ainsi qu'aux avocats, s'il y a lieu, des indications quant à la façon dont le Commissariat va conduire ses enquêtes, afin que les personnes impliquées sachent à quoi s'attendre.

Comme première étape dans l'amélioration de la communication, nous croyons qu'il serait bénéfique que le Commissaire prépare et publie sa procédure d'enquête tant pour les enquêtes informelles que pour les enquêtes formelles.

Cette procédure, bien entendu, respecterait de façon générique l'équité procédurale et la justice naturelle particulièrement dans le cas des enquêtes formelles. Bien que ce ne soit pas strictement exigé dans les enquêtes administratives, le respect de l'équité procédurale ne peut que renforcer la crédibilité du processus d'enquête et le respect porté au Commissariat à l'information.

**6-10 Le Groupe d'étude recommande que le Commissaire à l'information produise et publie sa procédure d'enquête et qu'elle soit respectueuse des exigences de l'équité procédurale.**

Plus de transparence dans la procédure d'enquête et davantage d'information sur la façon dont le Commissaire à l'information interprète les exemptions et évalue leur application, [ ] contribuerait, à mon avis, dans une large mesure, à atténuer les tensions qu'il y a actuellement.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 28

[L']enquêteur doit savoir rester neutre à l'égard du plaignant et du gouvernement et ne pas prendre parti pour ou contre l'un ou l'autre et il ne doit avoir aucun intérêt dans le résultat de l'enquête, hors l'application de la loi.

John Reid  
Commissaire à l'information  
Présentation au Comité consultatif externe, juin 2001

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 28

En fait, le Commissaire a fait beaucoup d'excellent travail pour développer des ressources pour ses enquêteurs et ce travail devrait être partagé plus largement avec les intervenants du milieu de l'accès à l'information.

fédérales en matière d'accès. De plus, ces pouvoirs doivent contenir certains éléments coercitifs pour assurer que les institutions fédérales coopèrent aux enquêtes dans tous les cas.

Le Commissaire fédéral à l'information a essentiellement les mêmes pouvoirs d'enquête que ses équivalents provinciaux.<sup>3</sup> Nous croyons que les compétences, pouvoirs et responsabilités d'enquête du Commissaire sont adéquats, et qu'il a tous les pouvoirs requis pour se décharger de ses responsabilités. Ces pouvoirs doivent être maintenus.

Bien que les pouvoirs d'enquête de tous les commissaires à l'information du Canada soient essentiellement semblables, certaines pratiques d'enquête distinguent le Commissariat fédéral. Le nombre d'enquêtes formelles, accompagnées de citations à comparaître, d'interrogatoires de témoins sous serment et d'ordonnance de secret a augmenté depuis quelques années. Le recours à ces pouvoirs ne touche qu'une minorité d'enquêtes, mais la tendance est à la hausse et elle représente un changement significatif par rapport à la situation qui existait jusqu'ici. Elle soulève des questions d'équité procédurale, a suscité des tensions dans les relations entre les fonctionnaires et le Commissariat à l'information, et colore, probablement de façon démesurée, la perception qu'ont les fonctionnaires du processus d'enquête.

## Procédure d'enquête

Lorsque le Commissariat à l'information reçoit une plainte, elle est confiée à un enquêteur qui a pour tâche d'essayer de la régler au premier niveau. En cas d'échec, la haute direction de l'institution en cause est saisie de la question, dans le but de trouver une solution à ce niveau. Si cette négociation ne donne aucun résultat, des pouvoirs d'enquête plus formels sont utilisés.

Le Groupe d'étude a observé que les problèmes les plus fréquents qui peuvent se soulever à l'occasion d'une enquête, concernent les communications entre les enquêteurs et les institutions gouvernementales, la clarté de la procédure suivie et l'uniformité de la démarche. Nous croyons que la solution réside dans de meilleures communications et dans plus de structure, de discipline et d'uniformité de la part des institutions fédérales ainsi que du Commissariat à l'information.

## Compréhension commune de la procédure

Les coordonnateurs se plaignent de ne pas avoir d'indications claires quant à la procédure suivie dans certaines enquêtes. Ils souhaitent presque unanimement plus de clarté et d'uniformité. Les requérants ont aussi indiqué que la procédure suivie par le Commissaire devrait être plus transparente et qu'ils aimeraient être associés plus étroitement au règlement de la plainte.

Le Commissariat à l'information a un programme de formation développé, ainsi que des guides détaillés de procédure interne à l'usage de ses enquêteurs. L'activité quotidienne des enquêteurs s'appuie sur des



Nous croyons que la reconnaissance explicite de la médiation comme élément du mandat du Commissaire à l'information apporterait clarté et légitimité à cette activité essentielle pour les institutions aussi bien que pour les requérants.

Il se peut que la médiation, dans le cadre d'une enquête par un ombudsman, ne soit pas structurée exactement de la même manière que celle menée par un organisme quasi judiciaire. Certaines caractéristiques doivent cependant être présentes : le processus devrait être clair pour toutes les parties et assez souple et informel pour permettre la meilleure solution possible dans les circonstances. En Colombie-Britannique et en Ontario, il est clairement précisé que l'étape de médiation doit être isolée de l'étape subséquente d'enquête officielle. Nous croyons qu'au niveau fédéral, il faudrait plus de clarté dans la procédure de médiation ainsi qu'une plus grande reconnaissance de la médiation comme un important moyen d'assurer la conformité.

Il serait fort souhaitable que les représentants du Commissariat à l'accès des institutions fédérales qui prennent part à la médiation jouissent des pouvoirs nécessaires pour conclure une entente, avec le consentement du requérant.<sup>2</sup> Cette règle pourrait souffrir quelques exceptions dans le cas de dossiers particulièrement délicats ou qui soulèvent de nouvelles questions, mais cette règle est généralement reconnue comme une exigence d'une médiation efficace. Une telle autorité devrait être la norme, comme c'est d'ailleurs le cas dans la plupart des ressorts canadiens. À notre avis, il n'y a rien d'intrinsèquement différent dans le modèle de l'ombudsman qui ne permettrait pas à ce genre de pouvoir délégué de fonctionner.

#### 6-9 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour autoriser expressément le Commissaire à l'information à tenter de régler les plaintes par la médiation; et
- que la procédure de médiation soit formulée et communiquée aux institutions et aux requérants;
- qu'en règle générale, les coordonnateurs de l'accès à l'information et les représentants du Commissariat à l'information aient le pouvoir de conclure une entente dans le cadre du processus de médiation.

## Les enquêtes

Même avec l'ajout de ce nouveau mandat, la réalisation d'enquêtes au sujet des plaintes resterait l'une des principales fonctions confiées par la Loi au Commissaire à l'information. Il ne fait aucun doute que le Commissaire à l'information a besoin de pouvoirs étendus et efficaces pour se décharger de cette responsabilité d'examiner de façon indépendante les décisions des institutions

La médiation relative au respect des délais pour répondre aux demandes d'accès par les ministères et organismes gouvernementaux est essentielle au progrès en matière de transparence et de reddition de comptes.

David Flaherty  
Rapport de recherche 25

Peu importe le modèle de recours retenu, nous pensons qu'il faut assurer des pouvoirs d'enquête forts. [Traduction]

Ann Cavoukian  
Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario  
Mémoire au Groupe d'étude



du Trésor, aux institutions fédérales et au Commissariat à l'information une occasion de plus de collaborer pour résoudre les problèmes d'accès et pour améliorer le système. Selon nous, cela contribuerait à rétablir la confiance et à diminuer les tensions actuelles.

L'autorité d'effectuer de telles évaluations des pratiques n'aurait aucune incidence sur les pouvoirs normaux d'enquête du Commissaire. Elle est tout à fait compatible avec l'indépendance du Commissaire et avec ses autres responsabilités. À notre avis, l'ajout de ce moyen plus « doux » est de nature à engendrer de l'apprentissage dans les institutions et des progrès systémiques durables.

## 6-8 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour autoriser le Commissaire à l'information à procéder à des évaluations des pratiques des institutions ayant un effet sur le respect de la Loi;
- que le Commissariat à l'information et le Secrétaire du Conseil du Trésor collaborent dans l'évaluation des pratiques institutionnelles.

## Rôle de médiateur

Dans tous les ressorts que nous avons étudiés, les commissaires à l'information essaient de régler les différends par un processus de médiation. Ils considèrent qu'il s'agit de la façon la plus efficace de régler les plaintes. La première Commissaire fédérale a implanté une approche de résolution des plaintes par la médiation, nonobstant l'absence de mandat législatif. Dans la plupart des provinces, la loi prévoit expressément ce rôle de médiation.

Le site Web du Commissaire à l'information décrit son rôle comme étant un de « médiation entre les requérants insatisfaits et les institutions gouvernementales ». Cependant, peut-être à cause du manque de mandat statutaire, le Commissariat à l'information semble parfois douter que la médiation soit compatible avec le mandat de mener des enquêtes sur les plaintes.

Nous avons aussi observé que la médiation n'est pas toujours bien comprise. Par exemple, il devrait être possible que les ministères et les requérants s'assoient à une même table pour tenter de résoudre une plainte à l'amiable, dans les cas appropriés. Certains ministères fédéraux se sont montrés très réticents à s'engager dans cette forme de médiation; néanmoins, nous avons entendu des autres ressorts qu'elle peut avoir d'excellents résultats.

Après avoir parlé de médiation avec des représentants de plusieurs ressorts, le Groupe d'étude croit fermement que la médiation est un élément essentiel pour une résolution efficace des plaintes.

L'Association canadienne de l'accès à l'information et de la protection des renseignements personnels  
Mémoire au Groupe d'étude

Le processus de traitement des plaintes devrait être soumis à la médiation avant d'entreprendre une enquête officielle longue et

Le règlement n'est conçu d'aucune façon comme un exercice visant à limiter les droits des requérants. Il vise à réduire les divergences entre les parties.  
[Traduction]

Commission de l'information  
de l'Irlande  
Rapport annuel de 1999

## Rôle d'évaluation des pratiques

Le mécanisme de recours prévu par la Loi est déclenché par les plaintes. Un mécanisme de recours fondé sur les plaintes est efficace pour régler les problèmes touchant les demandes d'accès spécifiques. Il est moins efficace, cependant, lorsqu'il s'agit de traiter de questions systémiques comme les retards chroniques et de favoriser l'apprentissage dans les institutions.

Le Commissaire à l'information a reconnu le besoin de traiter les problèmes systémiques. Au cours des dernières années, il a commencé à évaluer le rendement des ministères face au respect des délais de réponse. Nous croyons que ces « fiches de rendement » ont été utiles pour attirer l'attention de la haute direction des ministères en cause sur les problèmes de traitement des demandes qui se posent dans leur organisation et sur la nécessité d'y remédier.

À l'heure actuelle, le seul mécanisme formel dont dispose le Commissaire à cette fin est son pouvoir de porter plainte directement en vertu du paragraphe 30(3) de la Loi. Ce mécanisme, du fait qu'il doit se fonder sur des « motifs raisonnables d'enquêter », concentre l'examen et la vérification sur un problème particulier et peut avoir une connotation négative. L'évaluation des pratiques permettrait, par contre, un examen plus général des systèmes de concert avec les institutions afin de trouver des solutions aux problèmes qui perdurent.

Les évaluations des pratiques visant les problèmes systémiques associeraient normalement plusieurs ministères. Plusieurs motifs nous amènent à suggérer que ces évaluations soient menées conjointement avec le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information. La Présidente du Conseil du Trésor a déjà, comme ministre désignée, l'autorité d'effectuer de telles évaluations au titre de l'alinéa 70(1)a) de la Loi.

Nous sommes d'avis qu'une approche de ce genre, fondée sur la collaboration, serait plus efficace et mieux accueillie par les institutions. Les institutions évaluées, le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information conviendraient des paramètres de l'évaluation, s'entendraient sur le sens à donner à ses conclusions et sur les plans de mesures correctives. Cela aiderait à assurer des améliorations à l'échelle du gouvernement et un apprentissage systémique.

Le Secrétaire du Conseil du Trésor, qui est chargé à la fois de l'administration de la Loi sur l'accès à l'information à l'échelle de l'appareil fédéral et de l'évaluation et de la vérification, peut apporter à de telles évaluations le poids de son expérience et de son savoir-faire. Dans nos consultations avec les provinces, nous avons observé qu'il a été difficile d'obtenir les ressources nécessaires à ce type d'activité. Un partenariat entre le Commissariat à l'information, le Secrétaire du Conseil du Trésor et les institutions fédérales devrait permettre d'assurer un financement convenable. Enfin, l'évaluation des pratiques donnerait au Secrétaire du Conseil

L'« approche » adoptée par les commissaires à l'information est une variable primordiale de l'efficacité d'un régime d'AI et à la conformité.

David Flaherty  
Rapport de recherche 25

Jusqu'ici, les commissaires ont publié un petit nombre de résumés de cas dans leurs rapports annuels (il y en a huit dans le rapport de 2000-2001). Selon nous, il serait très utile si de tels résumés étaient plus généralement diffusés et accompagnés d'un index. Ces résumés pourraient jouer un rôle important en permettant aux utilisateurs, aux fonctionnaires et aux chercheurs de mieux comprendre l'interprétation et l'application de la Loi par le Commissaire.

Il n'existe aucune raison de croire que ceci est incompatible avec la protection de renseignements confidentiels ou le mandat d'un ombudsman. Nous notons que l'Information Review Officer de la Nouvelle-Écosse, un ombudsman, publie ses conclusions, créant ainsi une jurisprudence « informelle » qui a joué un rôle important dans l'administration de la loi. Cependant, il est possible qu'une petite modification soit requise à l'article 64 afin de s'assurer que les résumés de cas soient couverts par cet article.

## 6-6 Le Groupe d'étude recommande :

- que le Commissaire à l'information publie de façon systématique des résumés de cas incluant le motif de ses conclusions, afin d'orienter les institutions et les requérants; et
- que l'article 64 de la Loi soit modifié pour étendre aux résumés de cas la responsabilité du Commissaire à l'information de prendre des précautions raisonnables afin d'éviter la divulgation d'information protégée.

## Rôle de conseiller

Dans plusieurs ressorts, la loi donne aux commissaires un rôle de conseiller. Nous croyons que, dans bien des situations, le Secrétaire du Conseil du Trésor ou une institution fédérale bénéficierait des conseils du Commissaire à l'information, par exemple, sur un projet de loi, de règlement, de politiques ou un programme qui auraient un effet sur l'accès à l'information, sur des lignes directrices, sur l'administration de la Loi dans une institution et sur les pratiques et politiques en matière de gestion de l'information. Nous estimons que ces conseils seraient particulièrement utiles aux institutions pour la mise en place des stratégies de diffusion active et de divulgation informelle que nous recommandons au chapitre 8.

## 6-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi reconnaisse explicitement le rôle de conseiller du Commissaire à l'information auprès des institutions fédérales quant aux incidences sur l'accès à l'information des projets de lois, des règlements, des politiques ou des programmes, quant à l'administration de la Loi dans une institution, et quant aux bonnes pratiques à adopter dans les institutions, notamment la diffusion active et la divulgation informelle de l'information.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 28

À mon avis, il est malheureux que ces lignes directrices n'aient pas été mises à jour grâce à une collaboration faisant appel aux conseils et aux opinions du Commissaire à l'information. Cela fait que les coordonnateurs sont souvent confrontés à deux ensembles de « règles », les Lignes directrices officielles et les enseignements qu'ils peuvent retirer des résultats des enquêtes du Commissaire et de ses recommandations.



Par contre, la plupart des commissaires à l'information au Canada comme à l'étranger, qu'il s'agisse d'ombudsmans ou d'entités quasi judiciaires, ont un certain nombre de responsabilités complémentaires prévues explicitement dans la législation. Ce mandat complet leur permet d'être plus efficaces comme agents de changement et défenseurs de l'accès à l'information.

Nous sommes d'avis que modifier la Loi afin de conférer au Commissaire un mandat positif et des moyens plus divers viendrait appuyer les objectifs de la Loi.

### Rôle éducatif

Dans les consultations réalisées en vue du présent rapport, nous avons remarqué une méconnaissance générale du régime d'accès à l'information dans la population, parmi les utilisateurs et chez les fonctionnaires. Il y a là, de toute évidence, un obstacle au bon usage de la Loi.

Nous croyons souhaitable de modifier la loi pour donner au Commissaire le pouvoir de sensibiliser la population à la Loi sur l'accès à l'information. Selon nous, le Commissaire à l'information est la personne toute indiquée pour assumer ce rôle. Il travaille déjà dans le domaine; il a de la crédibilité auprès du public; il possède une perspective large sur la Loi et sur sa mise en œuvre; et il est fréquemment en contact avec le public dans l'exercice de ses fonctions.

Comme nous l'expliquerons en détail au chapitre 11, il est important que les fonctionnaires, et en particulier les cadres supérieurs, comprennent bien la Loi, son but et son importance pour la démocratie. Le Commissariat à l'information pourrait être un partenaire inestimable pour le Secréariat du Conseil du Trésor lorsqu'il s'agit de sensibiliser les fonctionnaires. Nous sommes d'avis que des initiatives éducatives entreprises conjointement par le Secréariat du Conseil du Trésor et le Commissariat à l'information seraient extrêmement efficaces pour promouvoir des pratiques exemplaires, introduire une plus grande uniformité dans l'accès et « donner le ton » approprié aux divers intervenants dans le processus d'accès, sans compromettre l'impartialité et l'indépendance du Commissaire.

L'expérience dans d'autres ressorts montre clairement qu'un mandat éducatif est compatible avec l'indépendance du Commissaire à l'information.

### 6-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée pour reconnaître au Commissaire à l'information le mandat de sensibiliser le public au sujet de la Loi et de l'accès à l'information en général;
- que le Secréariat du Conseil du Trésor invite le Commissariat à l'information à participer à des programmes de sensibilisation de la fonction publique.

Un manque de compréhension de l'objet, de la portée et des limites de la législation sur l'Al chez la plupart des personnes qui sont touchées par elle nous a paru manifeste au cours des tables rondes consultatives.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Le Commissaire à l'information devrait rendre publiques les décisions qui peuvent avoir une incidence sur l'ensemble du gouvernement. Cette façon de procéder limiterait et clarifierait certains aspects du traitement des demandes. [Traduction]

L'Association canadienne de l'accès à l'information et des renseignements personnels  
Mémoire au Groupe d'étude



réponse de l'institution, sauf s'ils présentent une seconde demande identique ou que le Commissaire à l'information présente lui-même une plainte plus tard.

Nous croyons que la meilleure façon de régler ce problème est de ne pas faire courir le délai à partir du moment où la demande est présentée, mais bien à partir du moment où la décision de l'institution fédérale qui fait l'objet de la plainte a été prise (p. ex. le moment où le requérant a reçu la réponse, l'avis de prolongement ou l'estimation des droits). C'est la solution adoptée dans la plupart des ressorts que nous avons examinés. Selon nous, un délai de 60 jours serait suffisant pour que le requérant présente sa plainte. Dans certains cas, cependant, il est possible que les institutions fédérales ne répondent pas à la demande dans le délai prévu par la Loi (à savoir, 30 jours ou tout autre délai additionnel requis), et que le requérant ne reçoive aucun avis du refus présumé de divulguer. Dans de tels cas, le Commissaire à l'information devrait avoir le pouvoir discrétionnaire de recevoir une plainte formulée dans un délai raisonnable.

**6-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour faire en sorte qu'une plainte soit présentée dans les 60 jours suivant la réception de toute décision de l'institution ou, si aucun avis n'a été donné et que le délai prévu par la Loi est expiré, une plainte doit être présentée dans le délai raisonnable que fixe le Commissaire à l'information.**

### **Droits pour présenter une plainte**

Un nombre croissant de ressorts exigent le paiement d'un droit à la présentation d'une plainte. L'expérience à cet égard vient clairement indiquer que l'introduction d'un tel droit a un effet dissuasif sur la présentation de plaintes légitimes. Nous ne croyons pas que cette pratique servirait l'intérêt public.

**6-4 Le Groupe d'étude recommande que le dépôt d'une plainte auprès du Commissaire à l'information reste une formalité gratuite.**

### **Mandat du Commissaire à l'information**

La Loi énonce simplement que le Commissaire à l'information doit recevoir les plaintes, enquêter à leur sujet et faire rapport, ainsi que présenter au Parlement un rapport annuel (et, le cas échéant, des rapports spéciaux) sur ses activités.

Bien que la Loi n'interdise pas au Commissaire à l'information de se livrer à d'autres activités, comme la sensibilisation du public, elle ne l'autorise pas expressément à le faire. C'est peut-être ce qui mène le Bureau du Commissaire à l'information à se considérer, par moments, exclusivement une entité d'enquête dotée de vigoureux pouvoirs de coercition.

- Améliorer la communication avec les requérants pendant toute la durée du traitement de la demande (nous y revenons au chapitre 7), y compris au moment de la réponse, afin de répondre aux questions et de fournir des explications, le cas échéant;
- Informer les fonctionnaires des programmes qui ont fourni l'information à la suite d'une demande, des décisions relatives à la divulgation de l'information et les associer au règlement des plaintes;
- Tenir les cadres supérieurs au courant du rendement et des défis de l'institution en matière de l'accès à l'information (voir aussi au chapitre 10).

## 6-1 Le Groupe d'étude recommande qu'on n'ajoute pas de processus de révision interne au régime actuel.

### Recours en matière de droits à payer

Au chapitre 5, nous avons recommandé un nouveau barème de droits à acquitter. Il va sans dire que les requérants doivent pouvoir porter plainte au Commissaire à l'information s'ils estiment que l'on a indûment considéré leur demande comme une demande d'ordre commercial, ou qu'on a utilisé à tort un barème pour calculer les frais à payer. Ce droit est déjà prévu à l'article 30 de la Loi mais il pourrait valoir la peine de modifier la Loi pour être partiellement explicite sur ce point.

Cependant, la Loi ne précise pas si un plaignant a le droit à un recours en révision devant la Cour fédérale sur une question de tarification. Il serait opportun de préciser que le plaignant dispose de ce droit.

**6-2 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi pour y indiquer que tout requérant dont la demande a été classée dans la catégorie « commerciale », à qui l'on a imposé, en vertu d'un barème autre que le barème de base, des droits qu'il juge déraisonnables, peut, après que le Commissaire à l'information a fait son rapport, demander une révision judiciaire en Cour fédérale.**

### Délai de dépôt de la plainte

Pour pouvoir mener une enquête efficace et régler rapidement les litiges, il est souhaitable que les plaintes soient déposées dans les plus brefs délais. L'article 31 de la Loi spécifie qu'une plainte doit être présentée au Commissaire à l'information au plus tard un an à compter de la présentation de la demande d'information à l'institution fédérale. Ce délai d'un an est beaucoup trop long dans la plupart des cas. Il peut aussi être trop court dans quelques-uns car le traitement des demandes de grande envergure peut prendre plus qu'une année. Dans de tels cas, les requérants risquent de perdre leur droit de présenter une plainte avant même d'avoir reçu une





## Chapitre 6 – Garantir la conformité : le processus de recours

La Loi sur l'accès à l'information prévoit un mécanisme de recours en deux paliers. Les requérants peuvent présenter des plaintes au Commissaire à l'information sur tous les aspects du traitement de leur demande par une institution fédérale. Le Commissaire, un ombudsman indépendant, fait enquête sur les plaintes et adresse des recommandations aux institutions fédérales. Quand l'institution fédérale ne divulgue pas l'information conformément à ses recommandations, le plaignant ou le Commissaire, avec l'accord du plaignant, peut soumettre l'affaire à la Cour fédérale. En pratique, ces recours sont rares. Par exemple, en 2000-2001, le Commissaire a fait enquête sur 1 337 plaintes. Deux seulement de ces plaintes ont été portées en révision à la Cour fédérale par le Commissaire.

Le taux élevé de règlement des plaintes à l'amiable avec les institutions fédérales illustre l'efficacité du modèle de supervision en place. Néanmoins, ces dernières années, les rapports entre le Commissariat à l'information et le gouvernement sont devenus de plus en plus tendus et il y a maintenant plusieurs litiges devant les tribunaux portant sur l'étendue des pouvoirs du Commissaire et sur des questions d'équité procédurale.<sup>1</sup> Cet état de choses indique qu'il y a des sérieuses questions à régler.

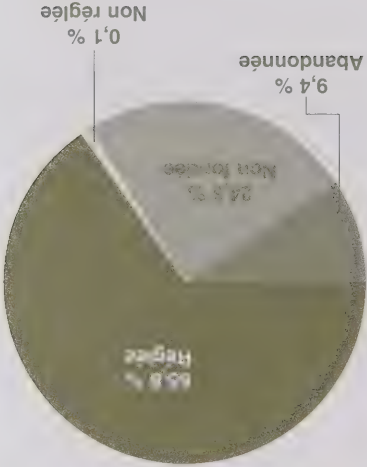
Nous devons tout d'abord affirmer que nous croyons que le Parlement a pris une sage décision en créant le Commissariat à l'information en tant qu'organisme indépendant chargé d'examiner les plaintes portées en vertu de la Loi. Les différents commissaires à l'information ont contribué à réaliser les objectifs de la Loi et à garder les questions d'accès à l'information au premier plan de l'actualité parlementaire, gouvernementale et populaire. Le Commissariat à l'information est une institution canadienne importante qu'il faut soutenir et doter des pouvoirs et des ressources voulus pour jouer son rôle adéquatement dans l'avenir.

Deuxièmement, nous devons reconnaître que le Commissaire à l'information exerce un rôle très difficile. On lui demande d'être à la fois un chien de garde, un policier des droits, un éducateur, un médiateur, celui qui applaudit les pratiques exemplaires, un défenseur de l'accès et un agent de changement. Il traite avec des renseignements gouvernementaux et des renseignements de tierces parties extrêmement délicats. Pour être efficace, il doit jouer de la confiance du gouvernement et de celle des Canadiens et Canadiennes qui présentent des demandes d'accès à l'information en vertu de la Loi. Les divergences de vues et les tensions sont inévitables dans le processus de recours. Néanmoins, nous croyons que, gérées avec sagesse et maturité, ces tensions peuvent être des tensions dynamiques et enrichir notre vie démocratique.

À titre d'ombudsman, le Commissaire ne peut toutefois ordonner qu'une plainte soit résolue d'une façon ou d'une autre. Il doit donc compter sur la persuasion pour résoudre les différends et ne demander l'intervention de la Cour fédérale que s'il estime qu'une personne a été indûment privée de son droit d'accès et qu'on n'a pas pu en arriver à une solution négociée.

Site Web du Commissariat à l'information du Canada

Moins de 10 pour cent des demandes donnent lieu à une plainte portée par les requérants ou par le Commissaire à l'information. Les plaintes sont réglées sans recours aux tribunaux dans 99,9 pour cent des cas.



Conclusion des plaintes (2000-2001)





- entrer en rapport avec un requérant avant de l'aviser officiellement du refus de traiter sa demande parce qu'elle est triviale, vexatoire ou abusive; d'une décision de regrouper sa demande avec une ou plusieurs autres; ou d'une décision de procéder au recouvrement du coût intégral du traitement.

## Conclusion

Nos recommandations concernant le barème des droits reposent sur deux principes : l'accès à l'information n'est pas un programme à recouvrement des coûts et les requérants devraient contribuer à défrayer une partie des coûts du traitement des demandes, mais sans que les droits ne découragent les citoyens de demander accès à l'information. Par ailleurs, il est justifié d'exiger des droits supérieurs dans le cas des demandes commerciales, qui servent des intérêts financiers privés, et de permettre aux institutions d'exiger un recouvrement intégral des coûts dans le cas des demandes de très grande envergure qui grèveraient lourdement leurs ressources.

Les délais dont disposent les institutions pour traiter les demandes ne changeraient pas, mais ils seraient mesurés en jours ouvrables plutôt qu'en jours civils. On exigerait la communication entre l'institution et le requérant dans certains cas et on l'encouragerait dans tous les cas.

Nous sommes d'avis que les changements recommandés dans ce chapitre amélioreront le fonctionnement du système et la communication entre requérants et utilisateurs. Ces changements aideront à fournir le meilleur service possible aux requérants, tout en préservant un régime d'accès efficace.

- 1 En Alberta, le Commissaire peut autoriser une institution à ne pas traiter une demande qui aurait un impact déraisonnable sur son fonctionnement; en Australie, les institutions peuvent refuser l'accès si le travail impliqué dans le traitement de la demande venait détourner de façon importante et déraisonnable les ressources de l'agence qui doivent être consacrées à ses activités normales; en Irlande, le responsable peut refuser l'accès lorsque le nombre et la nature des documents demandés entre en conflit de façon importante et déraisonnable avec les autres travaux de l'organisme public; en Nouvelle-Zélande, on peut refuser une demande si l'information ne peut être rendue disponible sans procéder à des recherches et à des activités de préparation considérables. La loi en Alberta, en Colombie-Britannique, au Manitoba, en Ontario et en Australie stipule qu'il faut répondre aux demandes dans les 30 jours (les dispositions sur la prolongation de ce délai varient d'un ressort à l'autre). En Irlande, le délai est de quatre semaines. Au Québec, il est de 10 jours (avec la possibilité d'une extension de 10 jours), et en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, il est de 20 jours ouvrables.
- 2 Consultation et Vérification Canada, *Examen des coûts afférents à l'administration des lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements privés* (AIPRP); Secrétariat du Conseil du Trésor, Rapport de recherche 11.
- 3 Étant donné ces points de vue et les passions qu'ils suscitent, le nombre de plaintes liées au paiement des droits est remarquablement bas (4 pour cent des plaintes en 2000-2001). Ceci pourrait toutefois être le résultat du nombre très élevé de dispenses de paiement des droits qui sont accordées.

au traitement d'autres demandes. C'est pour cette raison que le Royaume-Uni, la Nouvelle-Zélande et les États-Unis ont prévu dans leur législation des dispositions qui autorisent les institutions à regrouper les demandes en provenance d'un même requérant, ou de plusieurs requérants agissant de concert. Nous croyons qu'il s'agit d'une bonne approche. L'introduction d'une telle disposition dans la Loi voudrait dire qu'une demande regoupée étant plus importante, elle pourrait entraîner l'imposition de droits additionnels ou la prolongation du délai de réponse.

**5-20 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à regrouper les demandes :**

- lorsqu'elles proviennent d'un même requérant ou de plusieurs requérants agissant de concert;
- lorsqu'elles portent sur un sujet identique ou à peu près semblable;
- lorsqu'elles sont reçues à moins de 21 jours ouvrables l'une de l'autre; et

- lorsque le responsable de l'institution est d'avis que les demandes ont été présentées de manière à éviter le paiement de droits ou la prolongation du délai de réponse.

## Obligation d'accorder de l'aide au requérant

Au début de ce chapitre, nous avons recommandé que l'on encourage les institutions à communiquer systématiquement avec les requérants pour clarifier leur demande. Il s'agit d'une excellente pratique, mais nous croyons qu'il y a des cas où elle devrait constituer une obligation avant de refuser de traiter une demande, avant de regrouper des demandes et avant d'imposer un recouvrement intégral des coûts. Cette obligation devrait être prévue dans la Loi.

La Loi devrait aussi être amendée pour obliger l'institution à faire un effort raisonnable pour aider un requérant, à la demande de celui-ci, et à offrir au requérant de l'aider à reformuler sa demande afin d'éviter des conséquences négatives. De cette façon, le requérant saurait d'avance ce que l'institution prévoit faire et pourrait avoir une meilleure idée de ce qu'il faut faire pour que sa demande soit traitée rapidement et à un moindre coût.

**5-21 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour porter que les institutions sont tenues de :**

- faire des efforts raisonnables pour aider les requérants, à la demande de ceux-ci;

La réponse la plus utile désignée par l'ensemble des répondants est le « rappel », c.-à-d. lorsque le coordonnateur de l'AI communiquait rapidement avec l'auteur de la demande, passe cette dernière en revue, fait des suggestions d'améliorations, etc.

Paul Attallah, Heather Pyman, Rapport de recherche 8

**5-18 Le Groupe d'étude recommande que les requérants aient la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par le mode d'acheminement de leur choix.**

### Résumé de la structure des droits proposée

La structure tarifaire inclurait un droit de présentation d'une demande de 10 \$, qui donnerait droit aux personnes qui font une demande générale, à un maximum de cinq heures de recherche et de préparation et à un maximum de 100 pages de reproduction, après quoi on leur facturerait 5 \$ le quart d'heure pour la recherche et la préparation et le tarif fixe pour la reproduction. Les demandes commerciales seraient assujetties au même droit de présentation, plus 5 \$ le quart d'heure pour le temps raisonnable de recherche, de préparation et d'examen des documents et au tarif fixe pour la reproduction. Les institutions auraient le pouvoir de facturer le coût réel du traitement de la demande quand celui-ci dépasse 10 000 \$. Elles auraient aussi la possibilité de dispenser le requérant du paiement des droits exigibles, conformément aux critères publiés, peu importe le genre de demande.

### Plaintes sur les droits exigés

Les requérants ont le droit de se plaindre au Commissaire à l'information concernant tout aspect du traitement de leur demande. Si nos recommandations sont retenues, ils pourraient aussi se plaindre qu'on leur facture les droits exigibles pour une demande d'ordre commercial, qu'on leur facture les frais exigibles pour une demande de très grande envergure ou qu'on regroupe leurs demandes. Dans le Chapitre 6, qui traite des recours, nous étudions la pertinence d'autoriser les requérants à demander une révision judiciaire en Cour fédérale après l'enquête et le rapport du Commissaire à l'information.

### Réinvestissement des droits perçus

Les droits perçus en vertu de la Loi ne représenteront jamais plus qu'une fraction du coût du traitement des demandes d'accès à l'information. Néanmoins, le gouvernement devrait envisager de les réinvestir dans l'amélioration du système d'accès, en finançant, par exemple, le perfectionnement technologique ou la formation.

**5-19 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement réinvestisse les droits perçus en vertu de la Loi sur l'accès à l'information dans des améliorations du système.**

## Demandes multiples

Un volume important de petites demandes présentées par un même requérant peut avoir le même effet sur le système qu'une demande très importante, venant utiliser des ressources qui devraient être consacrées



délai pour répondre à la demande. La prise en compte de ce dernier facteur aurait pour effet de diminuer le droit exigé proportionnellement au retard apporté au traitement (p. ex., un retard de deux jours ne diminuerait pas beaucoup le droit exigé, alors qu'un retard de deux semaines aurait plus de chances d'entraîner une diminution appréciable de celui-ci). Bien entendu, il est normal d'avoir une certaine souplesse dans les décisions de dispense de droits concernant les cas particuliers, qu'il s'agisse de la situation de l'institution ou de la nature de la demande. Si une institution tient régulièrement compte d'autres facteurs pour décider de dispenser des droits, elle devrait en aviser les utilisateurs.

Nous avons constaté que plusieurs institutions ne consignent pas leurs motifs de dispenser des droits, ou alors qu'elles ne dispensent pas spécifiquement, se contentant de ne pas percevoir les droits en cause. De plus, nous avons constaté que plusieurs institutions ne comptabilisent pas le temps requis pour traiter les demandes dès lors qu'elles ont décidé de ne pas percevoir les droits prévus. En conséquence, les données sont incomplètes et il devient très difficile d'évaluer le barème des droits, l'équité relative des dispenses ou le temps requis pour le traitement des demandes.

#### 5-16 Le Groupe d'étude recommande que :

- la *Politique sur l'accès à l'information* soit modifiée pour indiquer les facteurs à considérer dans toute décision de dispense de droits;
- ces critères tiennent compte de l'intérêt public à la divulgation de l'information, de toute difficulté financière que l'imposition de droits viendrait causer au requérant, du fait que la somme à percevoir est inférieure au coût prévu pour sa perception, ainsi que du respect des délais dans le traitement de la demande.

#### 5-17 Le Groupe d'étude recommande aussi que les institutions soient tenues :

- de tenir compte du temps qu'elles consacrent au traitement des demandes, même en cas de dispense de droits;
- de consigner leurs motifs de dispenser des droits; et
- de faire état de l'information relative aux dispenses de droits dans leur rapport annuel au Parlement.

#### Acheminement accéléré

Tous les requérants devraient avoir la possibilité, à leurs frais, de recevoir l'information par un mode d'acheminement accéléré (p. ex., service de messagerie, Expresspost, télécopie).

Nous ne croyons pas que l'on devrait autoriser les institutions à refuser de traiter les demandes de très grande envergure. Nous doutons, toutefois, que le régime actuel puisse en absorber les coûts sans problème. Nous sommes d'avis que les requérants en cause devraient assumer le coût du personnel additionnel requis pour les traiter. Pour garantir qu'une telle disposition n'entraîne pas indûment le droit d'accès de la plupart des requérants, on devrait fixer la limite à un niveau assez élevé pour ne viser que le petit nombre de demandes de très grande envergure que le gouvernement reçoit chaque année. Pour ce nombre minimal de demandes dont le coût de traitement dépasse 10 000 \$, nous suggérons qu'on donne l'option aux requérants soit de mieux cibler leur demande, soit que l'institution leur facture les coûts de traitement (et non le tarif prévu au Règlement).

Afin d'assurer un bon contrôle de l'utilisation de cette disposition, les institutions devraient être tenues de faire état de son utilisation dans leurs rapports annuels au Parlement. Dans le cas où plus de 2 pour cent des demandes présentées, dans une année donnée à l'ensemble des institutions fédérales, auraient été traitées en vertu de ce barème de droits spécial, le Parlement devrait considérer ce fait comme l'indication d'un problème systémique et devrait en revoir la limite.

#### 5-15 Le Groupe d'étude recommande que :

- l'on modifie la Loi pour prévoir un barème de droits spécial applicable aux rares demandes dont le coût de traitement dépasse la limite de 10 000 \$;
- ce barème spécial prévoit la récupération des coûts raisonnables directement attribuables au traitement de la demande;
- les institutions soient tenues de faire état de l'utilisation de cette disposition dans leur rapport annuel au Parlement et que la limite soit réexaminée si le nombre de demandes soumises au barème spécial est supérieur à 2 pour cent du total des demandes traitées dans l'ensemble du gouvernement pour une année donnée.

#### Critères de dispense des droits

La Loi actuelle accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire d'accorder une dispense de droits ou de rembourser un droit payé. Nous avons constaté que les décisions de dispense ne sont pas prises de façon uniforme d'une institution à l'autre et qu'elles ne sont pas plus fondées sur des motifs cohérents. Il serait utile que les requérants et les fonctionnaires de l'accès à l'information partagent la même compréhension des facteurs dont on doit normalement tenir compte dans toute décision de dispenser des droits. Ces facteurs devraient comprendre les difficultés financières causées au requérant, l'intérêt public à la divulgation de l'information, le fait que la somme à percevoir est inférieure au coût occasionné par sa perception, ainsi que le respect du

Des facteurs constants, cohérents et transparents devraient être utilisés par l'institution pour déterminer s'il faut dispenser des droits et de quelle portion des droits impossibles il est approprié de dispenser.



Tarification

Pour faciliter l'administration des demandes et pour que les requérants comprennent bien la structure des droits, nous croyons que le Règlement devrait prescrire un même tarif horaire pour la recherche et la préparation des documents dans le cas des demandes générales, et pour la recherche, la préparation et l'examen des documents, dans le cas des demandes commerciales. Le tarif horaire fixé en 1983 devrait être indexé, pour passer de 2,50 \$ à 5 \$ le quart d'heure. Ce montant est nettement inférieur au coût réel, mais il encourage néanmoins un usage efficace du système.

Le tarif applicable aux reproductions actuellement inscrit au Règlement n'inclut pas une bonne partie des nouveaux supports d'information. Étant donné que l'évolution de la technologie mènera probablement à la création et à la diffusion de supports encore inconnus, il serait logique de garder un tarif fixe pour les supports courants actuels (p. ex., 0,20 \$ la page pour les imprimés ou 12 \$ le rouleau de 30,5 m de microfilm 35 mm) et d'établir un principe pour facturer l'utilisation de supports non inscrits au Règlement (p. ex., la valeur marchande ou le prix payé par l'institution, selon celui qui est le plus bas).

5-14 Le Groupe d'étude recommande que le barème des droits soit mis à jour pour tenir compte de l'inflation ainsi que des nouveaux modes de reproduction.

Demandes de très grande envergure

L'analyse statistique préparée pour le Groupe d'étude a constaté que moins de 1,5 pour cent des demandes exige l'examen de plus de 1 000 pages et que moins de 1 pour cent des demandes se solde par la divulgation de plus de 1 000 pages.

Dans de rares cas, les institutions reçoivent des demandes visant plusieurs milliers de pages. Ces demandes se situent dans un ordre de grandeur complètement différent et elles soulèvent des questions importantes quant à la viabilité du système d'accès à l'information. Aucune institution n'a les ressources nécessaires pour traiter des demandes de cette importance dans son budget. Des demandes d'une telle envergure pourraient donc entraîner des retards importants pour les autres requérants ou nécessiter l'embauche d'effectifs supplémentaires aux frais des contribuables, ou compromettre d'autres programmes de l'institution.

Plusieurs ressorts ont réglé cette question en autorisant les institutions à ne pas répondre aux demandes de cette nature. Au Royaume-Uni, la *Freedom of Information Act* est très claire à ce sujet. Un organisme public peut refuser au requérant le coût réel ou refuser de répondre à une demande, lorsque le coût de traitement dépasse une certaine somme. Présentement, on propose de fixer cette somme à 550 £ (à peu près 1 100 \$).

À l'occasion, les institutions fédérales sont saisies de demandes très importantes – l'une d'entre elles, qui porte sur le bois d'œuvre, vise plus d'un million de documents. Le coût de traitement de cette demande est estimé à 1,3 million \$ et il faudra y consacrer une équipe de douze à quinze personnes et une prolongation de deux années.

David Flaherty  
Rapport de recherche 25

Des limites administratives doivent être fixées pour ce qui est de la taille et de la portée des demandes d'accès, de façon qu'elles ne bloquent pas les demandes plus raisonnables. Il n'y aurait probablement pas lieu pour un ministère de consacrer la totalité de ses ressources annuelles d'AI à une seule demande. [Traduction]

Robert Gellman  
cité dans le  
Rapport de recherche 25

moins de cinq heures de recherche et de préparation et qu'elles se soldent par l'examen et la divulgation de moins de 100 pages de documents. Il y a lieu d'encourager les demandes ciblées de cette nature et nous suggérons que pour ce faire, on ne perçoive, dans ces cas, aucun autre droit que le droit de 10 \$ exigé pour la présentation de la demande. Ces demandes devraient continuer de bénéficier de cinq heures gratuites de recherche et de préparation des documents. En outre, nous recommandons qu'elles donnent droit à un maximum de 100 pages de reproduction (ou l'équivalent dans d'autres formats), sans frais supplémentaires.

Ainsi, l'immense majorité des requérants qui présentent des demandes qui ne sont pas d'ordre commercial, aurait accès au système de façon simple, prévisible et peu coûteuse. Ceci encouragerait aussi les requérants à cibler leurs demandes, pour qu'elles n'exigent pas plus de cinq heures de recherche et de préparation (et les fonctionnaires chargés de l'accès devraient les aider à le faire). Les demandes de nature non commerciale exigeant plus de cinq heures de recherche et de préparation se verraient imposer des droits correspondants au tarif horaire prévu pour les heures additionnelles. Pour les demandes exigeant plus de 100 pages de reproduction, on facturerait selon le tarif fixé pour la reproduction.

**5-12 Le Groupe d'étude recommande qu'en cas de demandes non commerciales, les requérants n'aient rien à payer, à part le droit de présentation, pour les premières cinq heures de recherche et de préparation et les 100 premières pages de documents reproduits (ou leur équivalent), tout excédent étant facturé à un tarif horaire prévu par voie de règlement pour la recherche et la préparation des documents et pour la reproduction, à un tarif fixé pour la reproduction.**

### **Barème des demandes commerciales**

Les ressorts qui ont mis en place des barèmes différenciés (comme les États-Unis et la Colombie-Britannique) reconnaissent que, s'il existe un droit général à l'information, celui-ci est utilisé dans certains cas pour favoriser des intérêts commerciaux. Dans ces cas-là, les droits payés sont considérés comme une « dépense d'affaires ». Nous croyons que les droits à acquitter devraient se rapprocher davantage du coût du service.

Le barème des droits exigés pour les demandes d'ordre commercial devrait inclure tout temps raisonnable consacré à la recherche et à la préparation des documents, ainsi que le temps consacré à leur examen avant leur divulgation, au taux horaire prévu par le Règlement. Les requérants devraient aussi payer le tarif fixé pour toute reproduction de documents.

**5-13 Le Groupe d'étude recommande que les demandes d'ordre commercial soient assujetties au tarif horaire prévu pour toutes les heures raisonnables consacrées à la recherche, à la préparation et à l'examen des documents et au tarif fixé prévu pour leur reproduction.**



**Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale**

Contrairement à la Loi fédérale canadienne, celle de certains autres ressorts (comme la Colombie-Britannique, les États-Unis et la Nouvelle-Zélande) prévoit un barème différent selon le type de requérant. Présentement, à peu près 40 pour cent des demandes au titre de la Loi visent des fins commerciales (par exemple, des sociétés demandant des renseignements au sujet de la soumission d'un concurrent dans le cadre d'un appel d'offres ou des demandes de renseignements qui sont destinés à la revente sous diverses formes). Ce pourcentage semble en voie d'augmentation.

Il n'y a rien de mal à cela. Ces demandes peuvent encourager la concurrence et augmenter la transparence dans les rapports entre le gouvernement et les entreprises. Elles étaient prévues par le Parlement au moment où il a adopté la Loi. La vraie question à se poser est s'il est approprié que les contribuables continuent à financer ce type de demandes au niveau actuel.

À la lumière des objectifs de politique publique qui sous-tendent le droit d'accès, nous sommes arrivés à la conclusion qu'il y a lieu de faire une distinction dans les droits exigés selon le type de demande. Nous croyons qu'il faut faire une distinction entre les demandes qui sont présentées principalement au profit d'intérêts commerciaux privés et celles qui sont faites principalement dans l'intérêt public ou pour répondre au besoin d'information des individus.

**5-10 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie la Loi et le Règlement pour y prévoir un barème de droits différent selon que la demande est d'ordre commercial ou d'ordre général (non commercial).**

Il faut établir clairement que, normalement, les demandes en provenance des universitaires, des médias, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et du public en général ne constituent pas des demandes de nature commerciale.

**5-11 Le Groupe d'étude recommande que les critères utilisés pour déterminer si une demande est de nature commerciale soient inscrits au Règlement, et que ces critères établissent clairement que les demandes présentées par les Canadiens à leur propre usage, ainsi que les demandes en provenance des universitaires, des députés et sénateurs, des organisations publiques à but non lucratif et des médias, sont des demandes non commerciales.**

**Encourager les demandes ciblées**

La très grande majorité des demandes d'accès sont de faible envergure. Une analyse statistique de 11 500 demandes produite pour le Groupe d'étude a permis de constater que 80 pour cent des demandes exigent

- encourager une administration rationnelle et uniforme des dispenses de paiement des droits.

À la lumière de ces principes, le Groupe d'étude recommande l'adoption d'un nouveau barème de droits qui distingue les demandes commerciales des demandes générales, qui prévoit une tarification séparée pour les demandes de très grande envergure et qui incite les requérants à formuler leur demande avec précision. Ce barème est résumé dans le tableau suivant.

Demandes de très grande envergure	Droit de présentation		Reproduction	
	Tarif horaire	Reproduction	Tarif horaire	Reproduction
Demandes générales	10 \$	5 \$ le quart d'heure de recherche et de préparation (après cinq heures)	5 \$ le quart d'heure de recherche, de préparation et autres supports	10 \$
	10 \$	5 \$ le quart d'heure de recherche et de préparation (après cinq heures)	5 \$ le quart d'heure de recherche, de préparation et autres supports	10 \$
Demandes commerciales		10 \$	5 \$ le quart d'heure de recherche, de préparation et autres supports	10 \$

Droits à payer à la présentation de la demande

Le Groupe d'étude s'est demandé si l'on devait exiger des droits à la présentation de la demande. L'expérience canadienne et étrangère démontre qu'un modeste droit de présentation de demande contribue à décourager bon nombre de demandes frivoles sans limiter l'usage généralisé de la Loi. Dans le barème que nous proposons, la plupart des demandes ne coûteraient que ce droit initial.

Il faut remarquer que bien que la Loi prévoit un droit de présentation de demande pouvant atteindre un maximum de 25 \$, le droit est demeuré 5 \$ depuis 1983. Il serait maintenant approprié de l'augmenter à 10 \$ ce qui ne ferait que refléter l'inflation. Le gouvernement pourrait envisager d'autres augmentations indexées à des intervalles appropriés, peut-être à tous les cinq ans.

5-9 Le Groupe d'étude recommande que l'on modifie le Règlement afférent à la Loi sur l'accès à l'information, pour que le droit de présentation d'une demande soit porté à 10 \$.

Il semblerait que la meilleure façon de faciliter l'accès tout en décourageant les demandes futiles serait d'établir un droit se situant entre 10 \$ et 25 \$.

Livre vert, 1977

- encourager l'efficacité dans la formulation et le traitement des demandes;
- contribuer à la viabilité du régime d'accès à l'information;
- être compatible avec les objectifs de la Loi, qui consiste à donner accès à l'information aux Canadiens;

- l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information de façon à ce qu'il puisse suivre de près la fréquence des retards des institutions;

- les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, sur le nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient pour permettre à la haute direction des institutions de surveiller les délais de traitement et de corriger les retards;

- les institutions fédérales fassent état de la situation à ce sujet dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information afin que les membres du Parlement aient une information complète sur la conformité des institutions quant au respect des délais prescrits dans la loi.

#### 5-8 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique sur l'accès à l'information* exige :

- que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prescrits, elle informe le requérant par écrit du retard prévu, elle explique le motif du retard et indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;
- que l'institution envoie copie de cette lettre au Commissaire à l'information;
- que les coordonnateurs de l'accès fassent rapport régulièrement au sous-ministre, ou au fonctionnaire équivalent, au sujet du nombre de retards valant refus durant le mois précédent et des raisons qui les justifient; et
- que les institutions fédérales fassent état de cette information dans leur rapport annuel au Parlement sur l'accès à l'information.

### Droits exigibles

- L'article 11 de la Loi stipule qu'on peut exiger du requérant des droits de demande d'un montant maximal de 25 \$, ainsi que des droits relatifs :
- au temps raisonnable de recherche et de préparation, après les cinq premières heures;
  - au coût de production d'un document sur un support de format différent;
  - au coût de production d'un document issu d'un document informatisé;
  - aux frais de reproduction;

dont le chiffre précis est fixé par Règlement. Les responsables des institutions sont autorisés à exiger un dépôt des requérants, à les dispenser du paiement de droits ou à leur rembourser une somme déjà versée.

En 2000-2001, le coût moyen par demande était de 1 035 \$; les droits moyens perçus par la demande étaient de 12,47 \$; la dispense de droits moyenne était de 7,45 \$.



Communiquer les documents au requérant au fur et à mesure qu'ils sont prêts.



## Divuligation des documents traités

Certains institutions fédérales ne divulguent l'information au requérant qu'à l'expiration du délai de réponse, ou uniquement lorsque le traitement de la demande est terminé. D'autres institutions divulguent l'information au requérant au fur et à mesure de son traitement. Nous croyons que cette dernière façon de procéder est préférable. Si un requérant désire recevoir l'information au fur et à mesure qu'elle est prête pour la divulgation, il n'y a pas de raison de procéder autrement dans la plupart des cas.

**5-7 Le Groupe d'étude recommande que les coordinateurs de l'accès à l'information soient encouragés à offrir aux requérants de divulguer l'information au fur et à mesure de son traitement, sans attendre l'expiration du délai ou le traitement de tous les documents visés.**

## Situations où les délais ne sont pas respectés

Le Groupe d'étude reconnaît que le non-respect du délai légal est un problème grave. D'aucuns ont proposé qu'en cas de non-respect des délais, les institutions en cause devraient perdre le droit d'invoquer certaines des exemptions, ou même toutes les exemptions. Nous ne sommes pas d'accord qu'on devrait interdire à une institution fédérale d'invoquer une ou des exemptions pour ne pas avoir répondu dans les délais prévus par la Loi. Ceci ne veut pas dire que nous croyons qu'il faut fermer les yeux sur les retards, bien au contraire. Toutefois, comme nous l'avons expliqué au chapitre 4, les exemptions ont été placées dans la Loi pour protéger la confidentialité de l'information quand il est de l'intérêt public de le faire. Interdire aux institutions d'invoquer les exemptions en cas de retard pourrait porter préjudice à l'intérêt public bien plus que de sanctionner l'institution en cause.

On a aussi suggéré d'interdire aux institutions retardataires d'imposer des droits pour des réponses tardives. Nous croyons qu'un tel mécanisme n'encouragerait pas les institutions à traiter les demandes dans les plus brefs délais, ni les requérants à formuler des demandes précises. Cependant, nous recommandons plus loin que le retard soit un facteur important à être considéré dans les décisions de dispenser des droits à payer.

Ceci étant dit, nous croyons que l'on peut et l'on doit prendre plusieurs mesures administratives pour diminuer le nombre de réponses en retard. Plus particulièrement, la *Politique sur l'accès à l'information* devrait exiger que, lorsqu'une institution fédérale arrive à la conclusion qu'elle ne pourra respecter les délais prévus par la Loi :

- l'institution informe le requérant par écrit du retard prévu, qu'elle explique le motif du retard et qu'elle indique au requérant qu'il peut déposer une plainte à cet égard devant le Commissaire à l'information;

La question devient alors la suivante : combien doit-on accorder de jours ouvrables ? Nous hésitons à diminuer ou à augmenter le délai actuel prévu dans la Loi. Celui-ci se traduirait par une période de 21 jours ouvrables. Ainsi, les institutions disposeraient exactement du même délai pour traiter chaque demande.

On devrait convertir de la même façon en jours ouvrables les autres délais relatifs au traitement des demandes : délai de transfert, prolongation, délai d'exclusion de l'information sur le point d'être publiée, délai de notification d'un tiers et de présentation d'arguments par celui-ci.

**5-5 Le Groupe d'étude recommande que l'article 7 de la Loi (où l'on précise le délai dans lequel on doit répondre au requérant) soit modifié pour substituer « vingt et un jours ouvrables » à « trente jours » et pour convertir en jours ouvrables tous les autres délais relatifs au traitement d'une demande.**

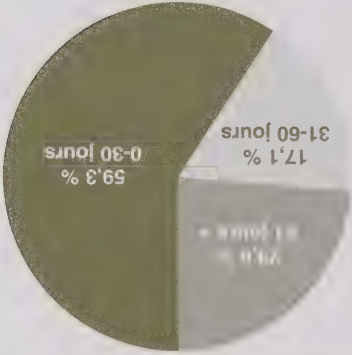
## Prolongations

Comme nous l'avons mentionné plus tôt, la Loi autorise une institution fédérale à reporter sa réponse après le délai de 30 jours. La Loi n'impose pas de limite à cette prolongation, indiquant seulement qu'elle doit porter sur « une période que justifient les circonstances », et qu'un avis doit être donné au Commissaire à l'information lorsque la prolongation est pour une période de plus de 30 jours.

La Loi autorise la prolongation du délai de réponse si la demande porte sur un grand nombre de documents *et* si l'observation du délai entrave de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. L'expérience nous indique que d'autres motifs que le grand nombre de documents peuvent faire que l'observation du délai de 30 jours entrave de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution. C'est le cas, par exemple, lorsque le traitement d'une demande exige l'intervention de spécialistes, qui sont en nombre limité, ou lorsque le secteur de programme dont relèvent les documents pertinents gère une crise. Le Commissaire à l'information a dit être d'avis que les circonstances justifiant une prolongation devraient être élargies pour comprendre ces cas.

Après discussion avec le Commissariat à l'information, nous croyons que l'on simplifierait considérablement l'administration de la disposition sur la prolongation en formulant le motif autorisé à l'alinéa 9(1)a) simplement comme toute entrave déraisonnable au fonctionnement de l'institution.

**5-6 Le Groupe d'étude recommande qu'on modifie la formulation de l'alinéa 9(1)a) pour qu'il autorise la prolongation du délai de traitement des demandes » si le respect du délai initial entrave de manière déraisonnable le fonctionnement de l'institution ».**



Temps requis pour compléter la réponse (2000-2001)

Quelle que soit la raison qui motive une demande, l'accès à l'information ne devrait jamais détourner un organisme de sa mission première. Cela est essentiel, non seulement pour la bonne marche du gouvernement, mais encore pour la crédibilité de l'accès à l'information. [Traduction]

Robert Hazel,  
*Freedom of Information  
in Australia,  
Canada, and New Zealand:  
Reports to the Cabinet Office*  
septembre 1987

## Délais

L'article 7 de la Loi exige que, dans les 30 jours suivant la réception de la demande, l'institution fédérale avise le requérant si on lui accorde l'accès au document demandé et, si c'est le cas, le lui fournir. L'article 9 autorise la prolongation du délai de 30 jours pour « une période que justifient les circonstances », dans trois cas :

- l'observation du délai entraverait de façon sérieuse le fonctionnement de l'institution en raison soit du grand nombre de documents demandés, soit de l'ampleur des recherches à effectuer pour donner suite à la demande;
- les consultations nécessaires rendraient pratiquement impossible l'observation du délai; ou
- un avis de la demande a été donné aux tiers.

Toute prolongation de délai qui dépasse 30 jours doit être portée à l'attention du Commissaire. Le défaut de communiquer un document dans les délais prévus par la Loi (soit le délai original de 30 jours ou le délai prorogé) équivaut à une décision de refus de communication.

Le non-respect des délais prévus par la Loi est un problème sérieux au Canada, comme d'ailleurs dans beaucoup d'autres ressorts. Au palier fédéral, une partie très importante des plaintes soumise au Commissaire à l'information (49 pour cent en 1999-2000, 42 pour cent en 2000-2001 et 28,8 pour cent en 2001-2002) porte sur les retards.

Du point de vue des utilisateurs qui attendent l'information demandée, les délais sont trop longs; du point de vue des fonctionnaires qui s'efforcent de fournir des réponses, les délais actuels ne reflètent pas la réalité de la complexité croissante des demandes, du grand nombre de consultations à faire et d'avis à donner aux tiers, et de la lourde charge de travail.

### Délai de trente jours?

Les coordonnateurs de l'accès à l'information et le Commissaire à l'information reconnaissent que les demandes sont devenues plus complexes et qu'elles exigent souvent des recherches approfondies et une consultation élargie.

Après avoir étudié les délais prévus dans les autres ressorts, nous estimons que le délai actuel de 30 jours demeure à peu près correct. On a toutefois avancé que ce délai devrait être exprimé en jours ouvrables plutôt que civils. Les coordonnateurs de l'accès nous ont fait remarquer qu'avec un délai exprimé en jours civils, le temps dont dispose une institution pour traiter une demande varie selon la période de l'année où elle est présentée (le mois de décembre causant le plus de difficultés). Nous avons remarqué qu'en Nouvelle-Zélande et aux États-Unis, les délais sont exprimés en nombre de jours ouvrables. Nous croyons aussi qu'il serait plus logique que le délai soit mesuré en jours ouvrables.

L'idéal serait d'imposer des délais suffisamment stricts pour que les demandes raisonnables des requérants soient satisfaites tout en accordant le temps voulu pour que la loi soit habituellement respectée sans entraîner une augmentation inutile des frais et du personnel administratifs.

Livre vert, 1977

Compte tenu des priorités opposées qui sont inévitables dans les ministères, l'objectif d'observation du délai de trente jours civils semble constituer un choix pratique, surtout quand les documents demandés sont dans les mains de gestionnaires de programmes et doivent être locustés, recupérés, copiés, examinés et consultés. Ce ne sont pas là des activités mineures dans la plupart des cas.

David Flaherty  
Rapport de recherche 26



efficace de l'argent des contribuables. La Loi devrait être modifiée pour éviter ce problème, en énonçant clairement que les demandes doivent porter sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques. La modification devrait être rédigée de façon à n'entraîner aucune façon la présentation de demandes légitimes.

**5-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour exiger que les demandes portent sur un sujet précis ou sur des documents spécifiques.**

**Demandes frivoles, vexatoires ou abusives**

Après avoir longuement discuté de cette question avec les coordonnateurs et les utilisateurs, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion qu'au Canada, et comme dans les autres ressorts, des demandes frivoles, vexatoires ou abusives sont faites à l'occasion, mais que leur nombre est très restreint. Ces demandes ont néanmoins tendance à nuire à la crédibilité de l'accès à l'information dans la fonction publique. Leur traitement mobilise par ailleurs des ressources qui pourraient être affectées à meilleur escient pour répondre à des demandes légitimes. Dans plusieurs des ressorts Nouvelle-Zélande et le Royaume-Uni, la loi autorise les organismes gouvernementaux à refuser de traiter les demandes qu'ils considèrent abusives, frivoles ou vexatoires.<sup>1</sup>

Nous avons également découvert que, dans les autres ressorts qui ont une telle disposition, les tribunaux ont assujéti son application à des critères très rigoureux. Dans son rapport 2000-2001, le Commissaire à l'information a recommandé que l'on autorise les institutions fédérales à refuser de répondre aux demandes frivoles ou abusives. Sa recommandation inclut le droit du requérant de contester un tel refus devant le Commissaire, qui pourrait ensuite rendre une décision exécutoire. D'autre part, en Alberta et en Colombie-Britannique, les institutions peuvent demander au Commissaire l'autorisation de refuser de traiter une demande parce qu'elle est frivole ou vexatoire. Etant donné que le refus de traiter une demande est une mesure d'une grande sévérité, nous croyons qu'un tel mécanisme serait approprié. Il donnerait la garantie voulue que l'on n'abusera pas de cette disposition.

**5-4 Le Groupe d'étude recommande :**

- que la Loi soit modifiée pour autoriser les institutions à refuser, avec l'accord du Commissaire à l'information, de répondre aux demandes frivoles, vexatoires ou abusives;
- que le Secrétaire du Conseil du Trésor, après consultation du Commissaire à l'information, formule à l'intention des institutions gouvernementales des directives détaillées précisant les critères à appliquer pour définir ce qu'est une demande frivole, vexatoire ou abusive.

Les demandes vexatoires peuvent prendre de multiples formes, mais, le plus souvent, elles sont le fait de requérants obsédés par une question ou un organisme en particulier, qu'ils ne veulent pas ou ne peuvent pas laisser tomber. Dans les deux cas, il y a une limite aux ressources que les organismes et que mon bureau peuvent raisonnablement consacrer à de telles demandes. [Traduction]

Le Commissaire à l'information de l'Australie occidentale. Rapport annuel 1999-2000



Tout en reconnaissant que la décision finale sur la portée d'une demande appartient toujours au requérant, nous sommes d'avis que le personnel des services d'accès à l'information devrait être encouragé à entrer en rapport avec les requérants afin de discuter de leur demande, dans pratiquement tous les cas. La seule exception à cette règle serait le rare cas où la portée de la demande est partialement claire et qu'il n'y a pas de malentendu possible. Dans bien des cas, il peut être utile que le requérant parle directement à quelqu'un qui travaille dans le secteur de programme visé, lequel peut expliquer quelle information détient son service, comment celle-ci est organisée et dans quelle mesure elle est déjà accessible directement. Nous croyons aussi que le personnel du service d'accès à l'information devrait rester en rapport avec les requérants pour leur fournir des mises à jour au sujet du traitement de leur demande. Par exemple, lorsqu'il ressort clairement qu'il faudra faire énormément de recherches pour trouver très peu de documents pouvant être divulgués, on devrait informer le requérant aussitôt que possible de ce fait. On devrait ensuite lui donner la possibilité de modifier sa demande afin de minimiser les droits à payer et le délai de traitement.

**5-2 Le Groupe d'étude recommande que les Lignes directrices sur l'accès à l'information soient modifiées de manière à encourager les coordinateurs de l'accès à l'information à entrer en contact avec les requérants sur réception d'une demande, pour confirmer ou clarifier la demande et pour s'assurer que celle-ci cible précisément l'information qu'ils recherchent.**

**Cibler la demande**

À l'occasion, les institutions reçoivent des demandes importantes et non ciblées qui portent sur un très grand nombre de documents. Par exemple, on a reçu des demandes de communication de « tous les documents se trouvant au poste de travail de Mme X » et de « tout message se trouvant dans la boîte postale électronique de M. Y ». Étant donné leur manque de précision, de telles demandes exigent le traitement de nombreux documents qui, éventuellement, peuvent ne représenter aucun intérêt pour le requérant. Le Groupe d'étude est d'avis que ce genre de demande ne respecte pas l'objectif de la Loi et qu'il ne cadre pas avec une utilisation

Rapport sur les consultations  
sur la Loi sur l'accès à  
l'information et son application



Offrir de mettre le requérant en  
contact avec le personnel du  
programme visé, surtout quand le  
sujet de la demande est technique.

[Un simple appel téléphonique de  
la part du responsable de l'accès  
au requérant en vue de clarifier  
l'information et son application  
réduit de beaucoup le fardeau

Rien n'affaiblira plus rapidement  
le respect de la Loi chez les  
fonctionnaires que le sentiment  
qu'il n'y a pas de protection contre  
les abus des droits d'accès  
à l'information. [Traduction]

Alasdair Roberts  
Notes d'allocation à la Media  
Association of Jamaica,  
février 2000

## Chapitre 5 – Les modalités d'accès dans la Loi

Les articles 6 à 12 de la *Loi sur l'accès à l'information* définissent les modalités que doivent respecter les institutions dans le traitement des demandes. Dans ces articles, le législateur tente de trouver un équilibre entre les besoins des requérants et la capacité des institutions d'y répondre tout en remplissant leur mandat de base. On y précise les délais à respecter pour répondre aux demandes, le régime de tarification et les avis à envoyer.

### Les demandes

#### Format de la divulgation

Les institutions fédérales conservent leurs documents en divers formats (imprimé, document numérisé, microfilm). La Loi et le Règlement ne précisent pas qui décide dans quel format le dossier doit être communiqué au requérant; la décision revient donc à l'institution concernée. Nous croyons que le requérant devrait pouvoir obtenir le document dans le format qu'il préfère, si le document peut être divulgué et s'il existe déjà dans ce format. Cela se ferait sous réserve des conditions prévues à l'article 8 du *Règlement sur l'accès à l'information* (qui traite des situations où l'on ne peut communiquer une copie d'un document, par exemple si celui-ci existe sous une forme que l'on ne peut pas reproduire sans endommager l'original).

**5-1 Le Groupe d'étude recommande que le *Règlement sur l'accès à l'information* soit modifié pour porter qu'un requérant peut préciser sa préférence quant au format et que, si l'information peut être divulguée et qu'elle existe déjà dans ce format, elle le soit.**

### Clarifier les demandes et en préciser la portée

Les requérants ont parfois besoin d'aide pour formuler leur demande dans des termes qu'une institution gouvernementale peut comprendre. Par conséquent, c'est souvent le service d'accès qui doit les aider à trouver la terminologie adéquate pour décrire les documents recherchés. Certains requérants communiquent avec l'institution concernée au préalable, pour discuter de la façon dont ils devraient formuler leur demande. Beaucoup d'institutions entrent automatiquement en rapport avec les requérants pour discuter de la portée de leur demande. Elles jugent que cette démarche les aide à concentrer leurs efforts sur ce que le requérant veut vraiment et à réduire les délais de réponse. Les requérants ont systématiquement indiqué que cette pratique était fort utile.

Il y a habituellement une histoire derrière chaque demande et la connaître facilite grandement la recherche et l'examen cibles de l'information pertinente. Elle permet souvent de traiter la demande sans formalités en répondant simplement à la question que la personne voulait poser.

Mémoire au Groupe d'étude

- 1 Barbara McIsaac, « *Nature et structure des exemptions et recours au concept de primauté de l'intérêt public* », Rapport de recherche 16.
- 2 Des questions de ce genre font partie de la pratique de pays tels que la Nouvelle-Zélande, et produisent de bons résultats.
- 3 Rapport 77, Commission australienne de réforme du droit, « *Open government: a review of the Federal Freedom of Information Act 1982* », Commonwealth de l'Australie 1995, paragraphe 9.8.
- 4 Des principes semblables sont appliqués par la Chambre des communes lorsqu'elle détermine si les écrits ou les documents qui devraient être exemptés de production diffèrent entre les études de consultants comparables aux genres d'enquêtes sur les politiques publiques qui pourraient être remplacées par une Commission royale et qui devraient être produits et des études de consultants » « comparables aux travaux qui seraient effectués au sein de la fonction publique qui devraient être traités comme tels lorsqu'on envisage les rendre publics » Voir *Journaux*, 15 mars 1973, p. 187.
- 5 Il existe des dispositions prévoyant des certificats pour protéger l'information de sécurité nationale dans les lois de la plupart des pays étrangers étudiés par le Groupe d'étude. Voir l'article 33 de la *Freedom of Information Act* de l'Australie, les articles 24 et 25 de la *Freedom of Information Act* de l'Irlande, l'article 31 de l'*Official Information Act* de la Nouvelle-Zélande et les articles 23 et 24 de la *Freedom of Information Act* qui n'est pas encore en vigueur du Royaume-Uni.
- 6 Par exemple, le Groupe d'étude a reçu un certain nombre de présentations sur la divulgation de données censitaires historiques.
- 7 Par exemple, les articles 20(3) et 22(3) de la *Loi sur les produits dangereux* s'appliquent nonobstant la *Loi sur l'accès à l'information*.
- 8 Rapport 85, Commission australienne de réforme du droit, « *Australia's Federal Record: A Review of the Archives Act 1983*, Commonwealth de l'Australie 1998, paragraphes 20.65 à 20.73. (<http://www.austlii.edu.au/au/other/afrc/publications/reports/85/ch20.html#Heading14>)

## Protection des sites culturels et du patrimoine naturel

Le Groupe d'étude a hésité à proposer des ajouts aux 13 exemptions déjà établies par la Loi. Cependant, après avoir passé en revue les lois provinciales, nous avons conclu qu'une exemption devrait être ajoutée afin de protéger l'information lorsque la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites culturels et naturels ou d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale. L'exemption viendrait également appuyer les conventions des Nations Unies que le Canada a acceptées, telles que la *Convention pour la protection du patrimoine mondial, culturel et naturel*.

L'exemption sur les sites protégés devrait aussi comprendre de l'information confidentielle au sujet d'un endroit d'une valeur spirituelle ou autre valeur culturelle pour un peuple autochtone. L'exemption des sites protégés de la Colombie-Britannique comprend des sites qui ont « une valeur anthropologique ou patrimoniale », définie dans le règlement pour inclure les sites d'une valeur pour un peuple autochtone. Dans son examen de 1998 du *Archives Act*,<sup>8</sup> la Commission australienne de réforme du droit a proposé une catégorie d'exemption pour protéger les sites autochtones confidentiels. De même, un pré-projet de loi sur l'information du Northern Territory de l'Australie comprend des exemptions visant l'information au sujet d'un site autochtone sacré ou d'une tradition autochtone.

**4-34 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit modifiée pour inclure une exemption discrétionnaire pour les documents contenant de l'information dont la divulgation pourrait être préjudiciable ou entraver la préservation, la protection ou la conservation de sites patrimoniaux culturels ou naturels, d'autres sites qui ont une valeur anthropologique ou patrimoniale ou de sites sacrés des peuples autochtones.**

## Conclusion

Le Groupe d'étude est d'avis que les protections législatives actuelles pour l'information détenue par le gouvernement sont globalement adéquates. Nous avons cependant recommandé des changements afin de moderniser certaines dispositions. L'exemple le plus marquant est notre recommandation de convertir l'exclusion des documents confidentiels du Cabinet en une exemption.

À notre avis, les changements proposés, y compris les changements proposés aux lignes directrices et aux pratiques, reflètent un bon équilibre entre l'intérêt public de rendre disponible pour le public l'information du gouvernement et l'intérêt public pour la protection de l'information dans certains cas. Nous sommes d'avis qu'ils reflètent le meilleur équilibre possible pour l'avenir.



#### 4-32 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit modifiée de telle manière que l'article 26 fait en sorte que le responsable d'une institution gouvernementale peut refuser de divulguer un document s'il doit être publié dans les 90 jours ou dans « toute autre période de temps » qui pourrait être « raisonnablement » nécessaire pour préparer le matériel pour la *publication*, y compris la traduction à des fins de « publication »;

- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* établissent des pratiques exemplaires portant sur l'application de l'article 26 (p. ex. la publication du matériel s'il n'est pas actuellement en voie de traduction ou de mise en page pour la publication à la fin de la période de 90 jours);

- que la formation sur l'accès à l'information souligne que l'article 26 devrait être appliqué seulement lorsqu'il y a une grande certitude que le document demandé sera publié.

#### Article 68 – Documents publiés

L'article 68 porte que la Loi ne s'applique pas au matériel publié ou au matériel disponible pour achat par le public. Le principe sous-jacent à cette exclusion est que le matériel publié est déjà disponible sans recours à la Loi. Au chapitre 8, nous encourageons une divulgation proactive de l'information gouvernementale. De plus en plus, cela passera par Internet. Nous sommes donc heureux de noter que le Commissaire à l'information a récemment convenu que l'information affichée sur le site Web du gouvernement peut être considérée « publiée » aux fins de la Loi.

Le Groupe d'étude est d'avis qu'aucun changement n'est requis à l'article 68. Cependant, les institutions qui invoquent l'exclusion devraient, de pratique courante, aider les requérants à trouver le matériel imprimé ou le matériel publié sur le site Web du gouvernement. L'aide raisonnable devrait comprendre fournir une version imprimée du matériel affiché sur un site Web du gouvernement si le requérant n'a pas accès à un ordinateur ou fournir un exemplaire d'une publication gouvernementale épuisée qui n'est pas disponible à la bibliothèque locale du requérant.

#### 4-33 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'exclusion pour le matériel publié à l'article 68 demeure inchangée;

- que les *Lignes directrices de l'accès à l'information* soient modifiées pour qu'il soit clair que les institutions gouvernementales devraient fournir une aide raisonnable aux requérants sur les moyens de trouver le matériel publié par le gouvernement.

Traditionnellement, « publié » signifiait un matériel imprimé. Cependant, dans notre monde de plus en plus électronique, l'Internet notamment, a révolutionné la communication de l'information et cette définition de ce qui est « publié » est obsolète.

Certains requérants croient que les institutions gouvernementales se servent de l'exemption de l'article 26 afin de justifier le report de la divulgation de documents bien au-delà de ce qui est nécessaire. Il existe aussi une perception que le processus de publication est beaucoup plus rapide à cette époque de l'impression électronique ou d'affichage sur un site Web et que la période de protection devrait donc être réduite de 90 à 60 jours. Les experts que nous avons consultés nous ont dit qu'il n'y avait aucune différence significative entre le temps requis pour imprimer un document et le temps requis pour l'afficher sur un site Web. L'affichage d'information comporte aussi les phases de révision du texte, de mise en page et de traduction.

Nous ne recommandons donc aucun changement à la période de 90 jours. Cependant, nous sommes d'avis qu'une prolongation au-delà de 90 jours devrait être limitée à ce qui est raisonnable. Nous sommes aussi d'avis que la diffusion d'un certain nombre de pratiques exemplaires dans les lignes directrices sur l'accès à l'information aiderait à diminuer les retards. Celles-ci pourraient comprendre la divulgation automatique des documents s'ils ne sont pas en voie de traduction ou de mise en page à des fins de publication à la fin de la période de 90 jours. De plus, lorsque l'article 26 est invoqué, le requérant devrait être informé de la date probable de la publication du document et on devrait lui donner un rapport d'étape à la fin de 90 jours si le matériel n'a pas été publié à ce moment-là.

L'exemption ne devrait être invoquée que lorsque le responsable d'une institution a des « motifs raisonnables » de croire que le document demandé sera publié. Les *Lignes directrices de l'accès à l'information* énoncent que les « motifs raisonnables » seraient normalement une obligation statutaire de publier ou un plan de publication avec des dates arrêtées qui a été préparé avant la réception de la demande. À moins qu'il n'y ait un degré élevé de certitude quant à la publication, l'exemption au titre de l'article 26 ne devrait pas être invoquée. Cet aspect devrait faire partie de la formation sur l'accès à l'information.

Finalement, nous sommes d'avis que le libellé de l'article 26 devrait être modernisé. Tel qu'il est présentement, un délai au-delà de 90 jours peut être déclenché par le temps nécessaire pour « imprimer ou traduire le document à des fins de l'imprimer ». À notre avis, l'article devrait être modifié afin de refléter le fait que l'information du gouvernement est maintenant souvent publiée sous forme électronique plutôt qu'imprimée.

L'article 26 représentait 0,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

**4-29 Le Groupe d'étude recommande que toutes les dispositions statutaires qui prévalent sur la Loi sur l'accès à l'information soient inscrites à l'annexe II de la Loi.**

La liste des dispositions législatives sur l'annexe II s'est considérablement allongée depuis l'entrée en vigueur de la Loi en 1983. L'examen préliminaire du Groupe d'étude portant sur cette liste montre que plusieurs des dispositions actuelles ne sont pas conformes aux critères proposés ci-dessus. C'est à dire qu'elles comportent un pouvoir discrétionnaire de divulguer, sans aucun critère ou paramètre pour l'exercice de ce pouvoir discrétionnaire. Le gouvernement devrait entreprendre un examen complet de l'annexe II afin d'identifier ces dispositions et celles qui ne sont pas conformes aux critères et les éliminer. Pour faciliter ce travail, le gouvernement en conseil devrait être autorisé à éliminer ces dispositions de la liste. Les éliminations nécessitent actuellement un acte du Parlement.

**4-30 Le Groupe d'étude recommande :**

- que la liste existante à l'annexe II soit examinée afin de réduire considérablement le nombre de dispositions en les fondant sur le critère que l'on propose d'inclure à la Loi; et
- que la Loi soit modifiée afin de permettre au gouverneur général d'éliminer des dispositions inscrites à l'annexe II.

Nous sommes favorables à un examen périodique de l'annexe II et à ce que les institutions fassent un rapport annuel détaillé sur les dispositions de l'annexe qui ont été invoquées. Cette surveillance devrait aider à assurer que la liste des dispositions contenue à l'annexe est limitée au minimum.

**4-31 Le Groupe d'étude recommande :**

- que les institutions gouvernementales continuent à faire rapport tous les ans sur le nombre de fois qu'ils ont refusé de divulguer un document en se fondant sur l'article 24 et les dispositions inscrites à l'annexe II;
- que l'annexe II soit revue de temps à autre par un comité du Parlement.

## Article 26 – Refus de communication en cas de publication

L'article 26 prévoit que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication d'un document s'il a des motifs raisonnables de croire qu'il sera publié dans les 90 jours ou « dans tel délai supérieur entraîné par les contraintes de l'impression ou de la traduction en vue de l'impression ».

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 17

De toute évidence, il faudrait un mécanisme pour faire en sorte que les exigences de divulgation de la Loi sur l'accès à l'information n'aient pas pour effet de compromettre l'application des exigences légitimes en matière de confidentialité des renseignements des autres lois. L'article 24 est un dispositif adéquat à cet égard. Il faudrait, toutefois, soumettre l'annexe à un examen annuel pour assurer cohérence et sa pertinence.

Afin de préserver l'intégrité du régime d'accès à l'information, la liste des dispositions d'exemption que l'on trouve à l'annexe II devrait être aussi courte que possible. Nous sommes d'avis qu'elle devrait inclure seulement les dispositions qui interdisent entièrement la divulgation ou qui établissent un cadre clair et limité pour la divulgation. Il était insensé d'interdire de façon absolue la divulgation de documents en vertu de la Loi sur l'accès à l'information lorsqu'il existe un large pouvoir discrétionnaire de divulguer les documents au titre d'une autre loi. L'exemption équivalente que l'on trouve dans la législation des États-Unis établit des exigences précises : le régime de confidentialité d'une autre loi doit prévoir que l'information ne peut être divulguée au public ou établir un critère précis pour retenir le document ou référer à des catégories spéciales de sujets à retenir. Nous acceptons un tel critère.

Nous avons conclu que les critères pour inclure les interdictions statutaires à l'annexe II de la Loi devraient être établis dans la Loi. Ils devraient être accompagnés d'une disposition permettant au gouverneur en conseil d'ajouter des dispositions de confidentialité tirées d'autres lois à l'annexe II seulement si elles sont conformes aux critères établis dans la Loi;

• que les critères assurent que l'annexe ne contienne que des dispositions sur la confidentialité qui offrent une assurance très ferme que l'information sera protégée, comme l'indique une interdiction contre la divulgation ou des limites clairement définies de tout pouvoir discrétionnaire de divulguer;

• que les Lignes directrices sur l'accès à l'information donnent d'autres détails au sujet des critères et du processus d'approbation pour les ajouts à l'annexe et qu'elles requièrent que l'institution requérante démontre pourquoi les autres exemptions dans la Loi ne suffisent pas à protéger le document en question.

4-28 Le Groupe d'étude recommande :

Nous sommes aussi d'avis que l'annexe II devrait fournir une liste complète de toutes les dispositions statutaires prévalant sur la Loi. Cependant, il y a des dispositions dans d'autres lois fédérales qui s'appliquent « nonobstant » la Loi. Actuellement, ces dispositions ne sont pas incluses à la liste de l'annexe II.



**4-26 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement envisage de modifier l'article 23 de la Loi pour préciser que le prélevement d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel des avocats n'entraîne pas la renonciation au privilège pour les autres parties du document ou pour les documents connexes qui sont aussi protégés.**

#### Article 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois

L'article 24 de la Loi interdit la communication de documents contenant des « renseignements dont la communication est restreinte en vertu d'une disposition figurant à l'annexe II ». Par exemple, l'annexe comprend des dispositions de confidentialité provenant de la *Loi de l'impôt sur le revenu*, la *Loi sur le casier judiciaire* et la *Loi sur la sécurité de la vieillesse*. Certaines de ces dispositions font de la divulgation de l'information protégée par un fonctionnaire une infraction ou permettent la divulgation seulement à des fins précisées dans la Loi.

Présentement, l'annexe II contient 66 dispositions de ce genre, tirées de 52 lois fédérales. Lorsque la Loi est entrée en vigueur en 1983, il y avait 40 dispositions de ce genre provenant de 33 lois. D'aucuns croient que l'article 24 et l'annexe II sont nécessaires pour protéger des régimes à juste titre confidentiels, alors que d'autres croient que ce genre de disposition fait exception au principe et à l'objectif d'une gouvernance transparente et responsable qui est à la base des régimes d'accès à l'information.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé que l'article 24 et l'annexe II soient abrogés et remplacés par de nouvelles exemptions obligatoires pour protéger les documents lorsqu'il est nécessaire d'assurer la confidentialité entière (p. ex. l'information relative à l'impôt sur le revenu).

Nous croyons qu'en général, les protections contre la divulgation d'informations gouvernementales devraient toutes se trouver dans la *Loi sur l'accès à l'information*. Selon nous, les exemptions que l'on trouve dans la Loi, modifiées dans le sens de nos recommandations, devraient dans la plupart des cas fournir une protection suffisante contre la divulgation. Toutefois, dans certains cas le gouvernement doit pouvoir donner des assurances très fermes de confidentialité absolue – un exemple typique est celui de la protection de l'information relative à l'impôt sur le revenu des contribuables et les données fournies dans le cadre d'un recensement. Nous avons conclu qu'une exemption pour les interdictions statutaires demeure toujours nécessaire, mais nous sommes d'avis que le seuil d'une telle protection devrait être très élevé.

**4-27 Le Groupe d'étude recommande que l'exemption de l'article 24 pour les interdictions statutaires soit maintenue.**

L'article 24 représentait 1,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001

Même les personnes qui estiment que l'article 24 mine les objectifs de la Loi conviennent que des mesures spéciales visant à assurer la confidentialité s'avèrent nécessaires dans certains cas.

Murray Rankin et Associés  
Rapport de recherche 16

Article 23 – Secret professionnel de l'avocat

L'article 23 autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant des renseignements protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. La doctrine du secret professionnel qui lie un avocat à son client est reconnue comme principe fondamental de notre système juridique depuis plus de 300 ans. L'exemption prévue à l'article 23 assure que le gouvernement jouit de la même protection pour ses documents juridiques que les particuliers et le secteur privé. L'exemption est discrétionnaire conformément à la règle de la *common law* qui veut que le privilège appartienne au client qui a toute liberté d'y renoncer.

Le Groupe d'étude a examiné les propositions précédentes et les approches dans les autres ressorts. Nous avons conclu que l'article 23 devrait demeurer une exemption discrétionnaire de catégorie. Cependant, nous croyons que le privilège dans le contexte de la Loi peut ne pas toujours être bien compris par les avocats du gouvernement et les institutions gouvernementales. Des éclaircissements devraient être fournis sur les circonstances dans lesquelles des documents peuvent être divulgués sans préjudice aux intérêts légaux du gouvernement. Cela pourrait être fait par la formation et des lignes directrices.

4-25 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'une formation soit fournie aux avocats du gouvernement et aux institutions gouvernementales sur l'application de la Loi aux documents sujets au secret professionnel qui lie un avocat à son client;
- que les Lignes directrices de l'accès à l'information soient modifiées afin de décrire en plus de détail la nature et la portée du privilège du secret professionnel qui lie un avocat à son client et ce qu'il faut faire pour déterminer si une partie ou tout un document protégé par l'article 23 devrait être divulgué.

L'article 25 porte que le responsable d'une institution fédérale est tenu de prélever et communiquer les parties d'un document qui ne sont pas visées par l'exemption. Toutefois, en vertu de la *common law*, la divulgation d'une partie d'un document protégé par le secret professionnel liant un avocat à son client peut constituer une renonciation au privilège quant au reste du document, ainsi qu'aux documents connexes. Il est naturel que cette question préoccupe la communauté juridique.

Nous partageons l'avis du Commissaire à l'information qu'il serait utile de préciser dans la Loi que la divulgation d'une partie prélevée d'un document n'entraîne pas la renonciation au privilège quant à l'information dans les autres parties du document ou dans les documents connexes.

L'article 23 représentait 4,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

[C]ette exemption doit demeurer une exemption de catégorie. Encore une fois, il conviendrait, le cas échéant, de régler le problème des abus et de l'utilisation excessive auxquels cette exemption pourrait donner lieu par des précisions et des explications à l'égard de l'utilisation des exemptions discrétionnaires.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 17

L'article ne prévoit pas d'exemption pour les résultats des essais ou des vérifications.

*La Politique sur les vérifications internes du gouvernement* requiert que les ministères publient, « en temps utile, leurs rapports de vérification interne et qu'ils les rendent accessibles au public avec le moins de formalité possible ». Par conséquent, les institutions gouvernementales rendent publics, de façon routinière, les rapports finals de vérification. Cependant, une question se pose au sujet de la divulgation des rapports préliminaires de vérification interne et des documents afférents de travail, lesquels peuvent contenir de l'information non validée.

Les vérificateurs internes, ainsi que la Vérificatrice générale du Canada, ont exprimé des préoccupations sérieuses quant à la publication prématurée des rapports préliminaires de vérification interne et des documents de travail avant que l'information ne soit validée. Ils sont d'avis que la divulgation potentielle de rapports incomplets comportant de l'information non validée aura vraisemblablement pour effet de limiter la portée et le contenu des rapports de vérification interne. Cela affecterait négativement la capacité des vérificateurs internes à se conformer aux normes professionnelles, ce qui, à son tour, aurait un effet sur le degré auquel le bureau de la Vérificatrice générale peut se fier sur le travail des vérificateurs internes.

Plus précisément, la Vérificatrice générale a exprimé l'avis que les documents de vérification interne devraient être protégés pour une période de temps suffisante afin de permettre aux vérificateurs internes de pouvoir réaliser avec efficacité leurs fonctions, c'est-à-dire de faire leur travail et de valider les résultats. Nous sommes d'accord que les documents de travail et les ébauches de rapports des vérifications internes devraient être protégés, non pas indéfiniment, mais jusqu'à ce que le rapport de vérification interne soit finalisé. Pour éviter tout abus éventuel d'une telle disposition en conservant les rapports sous forme d'ébauche indéfiniment, les rapports préliminaires de vérification interne seraient disponibles six mois après la fin des travaux de vérification. En aucun cas ne pourraient-ils être protégés plus de deux ans après le début de la vérification.

4-24 Le Groupe d'étude recommande que l'article 22 de la Loi soit modifié afin de conférer aux responsables d'une institution gouvernementale le pouvoir discrétionnaire de refuser de divulguer des ébauches de rapport de vérification interne et les documents afférents jusqu'à :

- la date où le rapport est terminé; ou
- si le rapport n'est pas divulgué, six mois après l'achèvement de la vérification interne ou la fin des travaux de vérification; ou au plus tard
- deux ans après le début de la vérification interne.



En vertu des articles 27 à 29 et 44 de la Loi, les tiers ont le droit d'être avisés si le responsable d'une institution fédérale a l'intention de divulguer un document protégé par l'article 20, le droit de présenter des observations, ainsi que le droit de se porter en révision devant la Cour fédérale.

Le Comité parlementaire de 1986 a fait remarquer qu'il pouvait être difficile de donner avis aux tiers dans le délai de 30 jours prévu, particulièrement lorsqu'il faut en informer un grand nombre ou lorsqu'ils se trouvent à l'extérieur du Canada. Ceci étant, le Comité a recommandé que la Loi soit modifiée pour prévoir, en de telles circonstances, un avis dans la *Gazette du Canada* et des annonces dans toute revue spécialisée, périodique ou quotidien pertinent. Les commissaires à l'information succèdent se sont rangés à cet avis. Cette modification aurait dû être faite depuis longtemps.

#### 4-22 Le Groupe d'étude recommande que les dispositions sur l'avis et le recours de la Loi soient modifiées pour prévoir une autre forme d'avis aux tiers, par exemple la publication dans les revues spécialisées.

Après avoir revu tous les enjeux portant sur l'article 20, nous avons conclu que c'est l'éducation des tiers au sujet de la Loi qui est essentielle. Nos consultations ont fait clairement ressortir que bon nombre de plaintes de tiers sont dues au fait qu'ils ne sont pas conscients que les renseignements qu'ils transmettent au gouvernement peuvent être divulgués en vertu de la Loi. C'est pour cette raison que les ministères qui traitent souvent avec des tiers pour des questions d'accès ont préparé des feuillets d'information et autres communiqués pour informer les tiers quant aux renseignements qui peuvent être divulgués en vertu de la Loi et des motifs de divulgation. Ces pratiques exemplaires devraient être diffusées et étendues à l'ensemble de la fonction publique.

#### 4-23 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'on encourage les institutions à prendre des mesures pour améliorer les connaissances des tiers au sujet de l'accès à l'information;
- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient mises à jour pour refléter l'importante jurisprudence qui porte sur l'article 20, afin d'aider les fonctionnaires à l'appliquer et d'éduquer les tiers quant à la portée de l'exemption.

#### Article 22 – Examens et vérifications

L'article 22 accorde au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents contenant des renseignements relatifs à certaines opérations – essais, épreuves, vérifications – ou aux méthodes et techniques employées pour les effectuer, dont la divulgation nuirait à l'exploitation de ces opérations ou en fausserait le résultat.

[[Il] pourrait être préférable de mettre l'accent sur l'information et sur la consensitisation des sociétés commerciales qui font affaire avec l'État au sujet de leurs rôles et de leurs responsabilités dans le cadre de gestion ouverte et responsable envisagé par la Loi.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Rapport de recherche 19

L'article 22 représentait 2,2 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.



L'exemption prévue à l'article 20 est l'une de celles qui sont les plus fréquemment invoquées, suivant de près l'exemption portant sur les renseignements personnels (article 19). Le Commissaire à l'information pense qu'on abuse de cette exemption et qu'elle fait l'objet de trop de litiges. Ceci est probablement lié à la très grande réticence des tiers lorsqu'il s'agit de divulguer des renseignements de nature commerciale. Toutefois, le nombre élevé de litiges est aussi attribuable à l'interaction constante du gouvernement et des tiers ayant des intérêts commerciaux, ainsi qu'au fait que 40 pour cent du total des demandes d'accès à l'information provient des sociétés commerciales.

Nous sommes d'avis que la disposition est fondamentalement adéquate et que les tribunaux l'appliquent selon l'intention du Parlement. C'est une des rares parties de la Loi qui a fait l'objet d'une jurisprudence importante. Par conséquent, les changements recommandés auraient essentiellement pour but de clarifier les exemptions actuelles et d'ajouter une clause de primauté de l'intérêt public, ainsi que d'améliorer les pratiques administratives relatives aux renseignements de tiers.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé de modifier la Loi pour restreindre la définition de secrets industriels, afin de les distinguer des autres renseignements commerciaux confidentiels protégés par l'exemption. Toutefois, les tribunaux ont appliqué une définition très étroite du secret industriel dans le contexte de l'accès à l'information, ce qui fait qu'il n'est pas nécessaire d'ajouter une définition à la Loi. Une telle démarche pourrait même introduire de l'incertitude alors que la jurisprudence est claire. Le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'y a pas lieu d'ajouter une définition des secrets industriels dans la Loi.

Sauf pour les secrets industriels, le responsable d'une institution gouvernementale peut divulguer des renseignements protégés par l'article 20(1) « pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement; les raisons d'intérêt public doivent de plus justifier nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers : pertes ou profits financiers, atteintes à sa compétitivité ou entraves aux négociations qu'il mène en vue de contrats ou à d'autres fins. »

Le Commissaire à l'information a recommandé que le principe de primauté du paragraphe 20(6) soit élargi pour l'appliquer à la protection des consommateurs, comme il s'applique à la santé et la sécurité publiques ainsi qu'à la protection de l'environnement, et pris en compte lorsqu'il faut décider de divulguer ou non les renseignements en cause. Nous appuyons cette recommandation.

4-21 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 20(6) soit modifié pour ajouter la protection des consommateurs comme un élément de l'intérêt public que doit pondérer le responsable d'une institution fédérale lorsqu'il décide s'il y a lieu de divulguer ou non en vertu de cette disposition.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Rapport de recherche 19

Bref, au lieu de clarifier la question, une telle modification [pour définir les « secrets industriels »] risque de susciter de l'incertitude. De plus, le fait de figer ainsi le sens du terme « secrets industriels » peut ne pas être souhaitable, étant donné que ce sens évoluera au fil du temps.

Informez, dès le départ, les tiers des dispositions de la Loi et des genres de renseignements qui pourraient être divulgués en réponse à une demande.

4-20 Le Groupe d'étude encourage le Commissaire à l'information à consulter le Commissaire à la protection de la vie privée des que possible lorsque sont soulevées des questions portant sur la divulgation de renseignements personnels.

### Article 20 – Renseignements de tiers

L'article 20 a pour but de protéger les renseignements commerciaux confidentiels fournis au gouvernement par des tiers. Il est semblable à l'article 18, qui protège les renseignements commerciaux du gouvernement. L'article 20 est une exemption obligatoire, qui porte que le responsable d'une institution fédérale doit refuser la communication de tout document contenant :

- des secrets industriels;
- des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis à une institution fédérale par un tiers, qui sont de nature confidentielle et qui sont traités comme tels de façon constante par ce tiers;

- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de causer des pertes ou des profits financiers appréciables à un tiers ou de nuire à sa compétitivité;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement d'entraver des négociations menées par un tiers en vue de contrats ou à d'autres fins.

Cette exemption souffre trois exceptions :

- le responsable d'une institution fédérale ne peut refuser la communication d'un document qui donne les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinés à une institution fédérale;
- les renseignements en cause peuvent être communiqués si le tiers que les renseignements concernent y consent;

comme nous l'avons fait remarquer plus tôt dans notre rapport, le responsable d'une institution fédérale peut communiquer tout document soumis à l'exemption (sauf un secret industriel) pour des raisons d'intérêt public concernant la santé et la sécurité publiques ainsi que la protection de l'environnement et si les raisons d'intérêt public justifient nettement les conséquences éventuelles de la communication pour un tiers.

La disposition doit être lue en conjonction avec les articles 27, 28, 29 et 44 de la Loi, qui prescrivent les avis à donner aux tiers et qui leur accordent un recours en révision.

L'article 20 est la deuxième exemption la plus fréquemment invoquée, représentant 23,9 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

[L]es dispositions relatives aux tiers contenues dans la Loi qui assure un équilibre entre l'intérêt public à la communication de renseignements détenus par l'État et l'intérêt public et privé justifiant la protection des renseignements commerciaux revêtant une valeur financière.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Rapport de recherche 19

Le taux relativement élevé de litiges devant les tribunaux n'est pas forcément le fait de problèmes inhérents à la Loi. En fait, les litiges reliés à la divulgation de renseignements de tiers peuvent refléter le fait que les dispositions en question touchent principalement des sociétés, qui sont souvent plus en mesure que des particuliers d'exercer des recours. Ce taux de litige peut également être révélateur du besoin de faire davantage connaître les principes qui sous-tendent la Loi.

Murray Rankin, Kathryn Chapman  
Rapport de recherche 19

## Article 19 – Renseignements personnels

La Loi sur l'accès à l'information et la Loi sur la protection des renseignements personnels ont été conçues comme des lois complémentaires. En termes généraux, la Loi sur l'accès régit la divulgation de l'information autre que les renseignements personnels, alors que ces derniers sont régis par la Loi sur la protection des renseignements personnels.

L'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information est l'exemption la plus fréquemment invoquée. Elle empêche le responsable d'une institution gouvernementale de divulguer un document contenant de l'information personnelle telle que définie dans la Loi sur la protection des renseignements personnels, à moins que la personne visée consente à leur divulgation, que l'information soit publiquement disponible, ou que la divulgation soit conforme avec l'article 8 de la Loi sur la protection des renseignements personnels. Dans l'application de l'article 19 donc, les deux lois doivent être interprétées de concert. Un exemple de cette interaction est que l'identité d'un particulier qui fait une demande d'accès est protégée en vertu de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Au cours de nos consultations, les participants ont soulevé plusieurs questions de protection de l'information personnelle dépassant le mandat du Groupe d'étude.<sup>6</sup> Ces questions seront étudiées dans l'examen du ministère de la Justice. D'autres préoccupations portaient cependant sur l'interaction des deux lois et les vues souvent divergentes du Commissaire à l'information et du Commissaire à la protection des renseignements personnels.

Un des exemples les plus remarquables de l'interaction des deux lois est l'application de l'alinéa 8(2)m) de la Loi sur la protection des renseignements personnels qui prévoit la divulgation de renseignements personnels lorsque c'est dans l'intérêt public. Une institution doit aviser le Commissaire à la protection des renseignements personnels avant de faire une telle divulgation lorsqu'il est raisonnablement possible de le faire. Il peut y avoir une situation où le Commissaire à l'information avise l'institution de divulguer l'information personnelle dans l'intérêt public, mais où le Commissaire à la protection des renseignements personnels avise l'institution de protéger l'information parce que l'intérêt public dans un tel cas n'a pas prépondérance sur l'invasion de la vie privée qui serait le résultat de la divulgation. Cela place l'institution dans la position difficile d'avoir des recommandations conflictuelles des deux commissaires.

C'est évidemment le responsable de l'institution gouvernementale qui a la décision ultime de divulguer ou non l'information. Cette décision peut être contestée et portée en révision judiciaire. Cependant, nous sommes d'avis que la plupart des problèmes liés à la protection des renseignements personnels peuvent être réglés entre les deux commissaires.

L'article 19 est l'exemption la plus fréquemment invoquée; elle représentait 28 pour cent en 2000-2001.

Il est évident que les deux lois doivent être lues ensemble, étant donné que l'article 19 de la Loi sur l'accès à l'information intègre par renvoi certaines dispositions de la Loi sur la protection des renseignements personnels.

Le Juge M. LaForest,  
Dag C. Canada (Ministre des  
Finances), [1997] 2 R.C.S. 403



fournir une protection adéquate aux activités concurrentielles de la plupart des sociétés d'État. De plus, tel que mentionné au chapitre 1, lorsque cette exemption et les autres exemptions sont insuffisantes pour protéger les intérêts principaux des institutions, des exclusions pourraient être envisagées pour certaines informations (p. ex. en relation à des activités commerciales concurrentielles précises, qui sont distinctes et à distance du mandat de service public de l'institution).

De plus en plus, les activités commerciales du gouvernement qui sont soumises à la concurrence sont confiées à des organismes de service spéciaux associés à un ministère ou à une agence du gouvernement, ou exécutées par un autre mode de prestation de services. Les activités commerciales concurrentielles des organismes de service spéciaux et des autres mécanismes de prestation de services peuvent ne pas être assez importantes pour affecter la compétitivité de l'institution fédérale dans son ensemble et, par conséquent, les renseignements relatifs à ces activités ne seraient pas protégés en vertu de cette exemption. Il y aurait lieu de remédier à cette lacune.

**4-18 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(b) soit modifié pour étendre la protection à l'information dont la divulgation pourrait vraisemblablement nuire à la compétitivité d'une institution gouvernementale, ou d'une partie de celle-ci.**

Il reste une question concernant l'article 18 quant aux essais de produits ou essais d'environnement. L'article 20 de la Loi exclut expressément de la portée de l'exemption les résultats d'essais de produits ou d'essais d'environnement effectués par une institution fédérale ou pour son compte, sauf si les essais constituent une prestation de services fournis à titre onéreux mais non destinée à une institution fédérale.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé qu'on modifie l'article 18 pour y inclure une disposition similaire, au motif qu'en l'absence d'une telle modification les institutions gouvernementales pourraient ne pas être tenues de divulguer leurs propres résultats d'essais de produits ou d'essais environnementaux, alors que les résultats des essais effectués par ces institutions ou pour leur compte sur des produits ou des activités du secteur privé pourraient être divulgués. Le Commissaire à l'information appuie cette modification et nous nous rangeons à son avis.

**4-19 Le Groupe d'étude recommande que l'article 18 soit modifié pour inclure une disposition spécifiant que l'exemption ne s'applique pas aux résultats des essais de produits et des essais environnementaux.**



4-16 Le Groupe d'étude recommande que l'article 17 de la Loi soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne, en plus de sa sécurité, ou dont la divulgation porterait atteinte à la dignité humaine.

## Article 18 – Intérêts économiques du Canada

L'article 18 offre une protection discrétionnaire à l'information relative aux « intérêts économiques du Canada ». En fait, il s'agit d'un regroupement de renseignements variés :

- des secrets industriels ou des renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques appartenant au gouvernement du Canada;
- des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la compétitivité d'une institution fédérale;
- des renseignements techniques ou scientifiques obtenus grâce à des recherches et dont la divulgation risquerait vraisemblablement de priver un cadre ou un employé de sa priorité de publication;

• des renseignements dont la divulgation qui risquerait vraisemblablement de porter un préjudice appréciable aux intérêts financiers du gouvernement du Canada ou à sa capacité de gérer l'économie du pays.

Le paragraphe 18(a) protège les renseignements financiers, commerciaux ou scientifiques appartenant au gouvernement et ayant, ou pouvant vraisemblablement avoir, une valeur importante. On a proposé de modifier ce paragraphe pour restreindre la protection aux renseignements qui aient, ou pouvaient vraisemblablement avoir, une « valeur monétaire importante ». Nous sommes d'accord avec cette modification qui viendrait codifier l'interprétation de « valeur importante » que l'on trouve dans les *Lignes directrices sur l'accès à l'information*.

4-17 Le Groupe d'étude recommande que le paragraphe 18(a) soit modifié pour s'appliquer aux renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques qui ont, ou qui pourraient vraisemblablement avoir, une valeur monétaire importante.

Si les recommandations du Groupe d'étude concernant le champ d'application de la Loi sont acceptées, elles s'appliqueront à certaines sociétés d'État et à d'autres organisations de services spéciaux pour la première fois. L'article 18 s'appliquerait alors à elles plutôt que l'article 20, qui protège l'information commerciale fournie au gouvernement par des tiers. Le paragraphe 18(b) prévoit une exemption discrétionnaire pour l'information dont la divulgation créerait un préjudice à la compétitivité d'une institution gouvernementale. Nous considérons que cet article devrait

## Autres exemptions et exclusions

### Article 14 – Affaires fédérales-provinciales

L'article 14 porte que le responsable d'une institution fédérale peut refuser la communication de toute information dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à la conduite des affaires fédérales-provinciales. La disposition comprend précisément les consultations ou les délibérations fédérales-provinciales ou les orientations ou mesures adoptées dans la conduite des affaires fédérales-provinciales.

L'article 14 n'a pas été sérieusement contesté. Au fil des ans, on a quelques fois proposé de remplacer l'expression « affaires fédérales-provinciales » par « négociations fédérales-provinciales » ou « relations fédérales-provinciales ».

Selon nous, on n'obtiendrait pas grand-chose en remplaçant le libellé actuel pour substituer le mot « négociations » ou « relations » au mot « affaires ». L'utilisation du mot « négociations » pourrait avoir comme effet de restreindre indûment l'exemption, puisque les relations fédérales-provinciales dans un contexte canadien peuvent avoir un aspect délicat sans pour autant qu'il y ait de négociations, alors que le terme « relations » semble à peu près équivalait au terme actuel.

Après avoir examiné cette disposition, le Groupe d'étude est arrivé à la conclusion que l'article 14 fonctionne comme le souhaitait le Parlement et qu'il n'y a pas de motifs réels de le modifier.

### Article 17 – Sécurité des individus

L'article 17 de la Loi prévoit une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice pour tout renseignement dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des individus. L'actuel Commissaire à l'information et son prédécesseur ont tous deux recommandé que l'on modifie l'article 17 pour en étendre l'application au cas où la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la santé mentale ou physique d'une personne. Le Groupe d'étude est d'accord avec cette proposition.

Dans nos consultations auprès des ministères et des organisations, une question a été soulevée quant à la protection des documents qui doivent être conservés et qui contiennent des preuves de crimes très violents (p. ex. les photographies de corps mutilés), au-delà de 20 ans après le décès des victimes. Jusqu'à ce moment-là, cette information est considérée personnelle et protégée au titre de l'article 19. Il a été vigoureusement avancé que la divulgation d'une telle information serait traumatisante pour les familles des victimes et offenserait le public même après 20 ans. Nous sommes d'accord qu'il y a des circonstances où il pourrait être dans l'intérêt public de protéger ce genre d'information. Cependant, nous sommes d'avis que les Lignes directrices sur l'accès à l'information devraient établir des critères clairs pour l'application de l'exemption afin d'assurer que le matériel d'importance historique (p. ex. des photographies de guerre) n'est pas indûment retenu.

L'article 14 représentait 2,4 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 17 représentait 0,3 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

La santé mentale ou physique d'une autre personne pourrait être menacée si un renseignement divulgué à un requérant pouvait raisonnablement provoquer un état suicidaire chez cette personne si elle lui était montrée. [Traduction]

Manuel de la Colombie-Britannique sur les politiques et procédures en matière d'accès à l'information et de protection de la vie privée

L'alinéa 16(1)c) autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser de divulguer tout renseignement qui risquerait vraisemblablement de nuire à la conduite d'enquêtes licites. Les corps policiers nous ont fait remarquer que la divulgation de l'information peut nuire à des enquêtes à venir, de la même façon qu'aux enquêtes en cours, et que l'alinéa 16(1)c) devrait être modifié en conséquence. Nous sommes d'avis que cet argument a un certain mérite, mais que l'exemption ne devrait être étendue qu'aux enquêtes qui sont prévisibles.

**4-14 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 16(1)c) soit modifié pour autoriser le responsable d'une institution fédérale à refuser la divulgation lorsque celle-ci risquerait vraisemblablement de nuire aux enquêtes prévisibles, aussi bien qu'aux enquêtes en cours.**

**Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles**

Entre autres, l'article 20 protège l'information confidentielle commerciale, financière, scientifique ou technique qui est fournie au gouvernement par le tiers et est traitée de façon cohérente d'une manière confidentielle par le tiers. Cependant, l'information fournie au gouvernement ne concerne pas uniquement la position financière ou concurrentielle de tiers. Une partie de l'information provenant de tiers concerne la vulnérabilité d'immenses particuliers ou d'autres structures ou systèmes, y compris les systèmes informatiques et de communication ou les méthodes utilisées pour les protéger. Cette information est devenue plus sensible étant donné les attaques terroristes qui ont eu lieu le 11 septembre 2001 aux États-Unis.

Nous sommes d'avis qu'il y a lieu de rassurer les tiers responsables d'infrastructures essentielles, comme les aéroports, que la protection de l'article 20 s'étend à ce genre d'information en l'énonçant de façon explicite dans la Loi. Cette information serait également assujettie aux dispositions portant sur les avis et l'appel, et à la clause de primauté de l'intérêt public prévue au paragraphe 20(6). Les autres aspects de l'article 20 sont discutés plus en détail ci-dessous.

**4-15 Le Groupe d'étude recommande que l'article 20 de la Loi soit modifiée afin de rendre explicite que l'information sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles que des tiers fournissent au gouvernement, est protégée par cet article – et que les dispositions afférentes d'avis, d'appel et de la clause de primauté de l'intérêt public s'y appliquent.**

[Étant donné l'objectif de protéger la sécurité des voyageurs, le GTAA doit être en mesure d'obtenir les autres protections contre la divulgation de l'information sensible du point de vue de la sécurité dont Transports Canada pouvait se prévaloir lorsqu'il exploitait les aéroports du Canada. [Traduction]

Greater Toronto Airports Authority  
Mémoire au Groupe d'étude



L'annexe mentionnée à l'article 16 doit être examinée et mise à jour périodiquement pour y ajouter les nouveaux organismes d'enquête qui sont créés et supprimer ceux qui ne sont plus en activité.

Consultations avec les ministères – Secteur de la sécurité, de la défense et des activités de police

Tous les ressorts abordent de façon large la protection de l'information à la sécurité publique, même s'ils procèdent différemment pour arriver à cette fin. Le Groupe d'étude est d'avis que la politique publique à l'origine de cette disposition est toujours valable. L'application d'un critère de préjudice spécifique aux enquêtes criminelles menées par des organismes d'enquête se solderait par une dépense considérable de temps et d'efforts sans qu'on puisse divulguer plus de renseignements. Bref, il y a des motifs de maintenir le statu quo et aucune raison convaincante pour justifier un changement.

Le nombre d'organismes d'enquête établi par le Règlement n'a pas augmenté depuis 1984, sauf pour l'ajout du Service canadien du renseignement de sécurité lorsqu'il a été scindé de la GRC. Les neuf organismes qui se trouvent sur la liste vont de la police militaire des Forces canadiennes à la GRC. Ces dernières années, d'autres entités gouvernementales se sont de plus en plus impliquées dans des enquêtes criminelles ou quasi criminelles et elles sollicitent le statut d'organisme d'enquête (c'est le cas, par exemple, de Citoyenneté et Immigration Canada pour ses activités visant la lutte contre la contrebande d'êtres humains).

Nous sommes d'avis que les critères de désignation des organismes d'enquête aux fins de l'alinéa 16(1)(a) devraient être rendus transparents dans le Règlement. Les critères pourraient être inclus, par exemple, dans un préambule à l'annexe qui dresse la liste des organismes d'enquête. Les critères devraient assurer que la portée de l'exemption continue à être limitée. Par exemple, l'organisme devrait être chargé d'enquêtes découlant principalement du Code criminel ou qui portent sur des actes criminels; il devrait avoir ses propres pouvoirs légiférés d'enquête (p. ex. de fouille et de saisie); il devrait constituer une unité spécifique au sein d'une institution gouvernementale (l'institution elle-même ne se qualifiant en entier que si son mandat porte sur la fonction d'enquête p. ex. la GRC); et il devrait pouvoir faire la démonstration que les exemptions pour les mesures de police qui comportent un critère de préjudice ne permettent pas de protéger les intérêts en cause.

#### 4-13 Le Groupe d'étude recommande :

- que l'exemption pour l'information obtenue ou préparée au cours d'une enquête illicite par un organisme d'enquête demeure inchangée;
- que le règlement soit modifié pour inclure des critères pour déterminer les organismes d'enquête;
- que les critères portent sur les enquêtes de nature criminelle ou quasi criminelle.



## Article 16 – Sécurité publique et enquêtes

L'article 16 est une disposition complexe, qui comprend trois exemptions distinctes mais reliées, avec un mélange de mesures obligatoires et discrétionnaires, de protections fondées sur la catégorie et sur le préjudice et, dans un cas, une limite de temps à la protection. Les trois exemptions sont liées aux mesures de police et aux enquêtes, à la sécurité publique et aux fonctions de police de la GRC. Les propositions faites par le passé traitaient principalement des exemptions pour les mesures de police et les enquêtes. Le paragraphe 16(1) autorise le responsable d'une institution gouvernementale à refuser la divulgation :

- jusqu'à l'expiration d'un délai de 20 ans, des documents obtenus ou préparés par un organisme d'enquête fédéral au cours d'enquêtes licites ayant trait :
  - à la détection, la prévention et la répression du crime,
  - aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales,
  - aux activités soupçonnées de constituer des menaces envers la sécurité du Canada;

- des documents contenant des renseignements relatifs à des techniques d'enquêtes ou à des projets d'enquêtes licites déterminées;
- des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire aux activités destinées à faire respecter les lois fédérales ou provinciales ou au déroulement d'enquêtes licites; ou
- des documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de nuire à la sécurité des établissements pénitentiaires.

L'alinéa 16(1)a) protège l'information obtenue ou préparée dans le cours d'une enquête licite par un organisme d'enquête déterminé par règlement. L'institution fédérale n'a pas à satisfaire à un critère de préjudice spécifique lorsqu'il s'agit d'information en provenance d'un organisme d'enquête, mais elle doit peser les intérêts publics pertinents dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire de divulguer l'information ou non.

Les commissaires à l'information successifs ont recommandé qu'un critère de préjudice soit ajouté à cette exemption, ce qui aurait pour effet de la rendre semblable à celle qui est prévue à l'alinéa 16(1)c) pour les renseignements dont la divulgation pourrait nuire aux activités destinées à faire respecter les lois ou au déroulement d'enquêtes licites. Nous n'avons toutefois pas décelé d'abus dans l'utilisation de l'exemption prévue à l'alinéa 16(1)a). De plus, l'exemption est caduque après 20 ans.

L'article 16 représentait 8,1 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 13 protège l'information reçue à titre confidentiel d'un État étranger. La question s'est posée de savoir si la notion d'État étranger recouvre une subdivision de cet État. Par exemple, le Comité parlementaire de 1986 a fait remarquer qu'il n'était pas établi clairement si les gouvernements des États américains étaient visés par l'article 13, et il a recommandé de le reformuler de façon à préciser que les institutions ou gouvernements de provinces ou d'États faisant partie d'États étrangers sont compris aux fins de cette exemption. Cette recommandation a reçu l'appui de l'ancien Commissaire à l'information ainsi que du Commissaire actuel.

Une question apparentée est si le terme « État étranger » comprend des entités étrangères que le Canada ne reconnaît pas comme États (p. ex. Taiwan). Nous sommes d'accord que le libellé de l'article 13 devrait être plus clair sur ces questions.

**4-12 Le Groupe d'étude recommande que l'article 13 soit modifié pour préciser que le terme « État étranger » comprend les subdivisions politiques d'États étrangers et autres autorités étrangères avec lesquels le Canada a des relations internationales et-commerce.**

#### Article 15 – Affaires internationales et défense

L'article 15 institue une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice, visant les affaires internationales et la défense. Il donne au responsable d'une institution fédérale le pouvoir discrétionnaire de refuser la communication de documents contenant des renseignements dont la divulgation risquerait vraisemblablement de porter préjudice à :

- la conduite des affaires internationales;
- la défense du Canada ou d'États alliés ou associés avec le Canada;
- la détection, la prévention ou la répression d'activités hostiles.

L'article 15 ajoute ensuite « notamment », neuf exemples de renseignements de cette nature, y compris les renseignements militaires d'ordre tactique ou stratégique; la quantité, les caractéristiques, les capacités ou le déploiement des armes ou des matériels de défense; et la correspondance diplomatique.

Jusqu'ici, les propositions de réforme ont insisté sur le besoin de clarifier le texte pour éclairer l'interprétation ou l'application des neuf exemples donnés. Le Groupe d'étude est d'avis que la formulation actuelle est claire. La vraie question consiste à savoir si la divulgation créerait un préjudice qu'on peut préciser. L'article 15 donne la liste des intérêts de l'État que l'on veut protéger par cette exemption ou, en d'autres mots, des intérêts dont la divulgation est susceptible de causer un préjudice. Les neuf exemples donnés ne constituent pas une énumération exhaustive et les lignes directrices actuelles sur l'accès à l'information l'énoncent clairement.

Le Groupe d'étude ne recommande aucun changement à l'article 15.

L'élargissement de l'exemption prévue à l'article 13 à tous les organismes exerçant des pouvoirs de gouvernance sur des groupes autochtones soulève des inquiétudes, étant donné, tout particulièrement, que ces organismes ne sont peut-être pas eux-mêmes assujettis à quelque exigence en matière d'accès.

H. Foster, C. Parker, M. Rarkin, M. Stevenson  
Rapport de recherche 21

L'article 15 représentait 5,4 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001

Plus les activités d'élaboration de politiques seront menées au niveau international, plus les exemptions déterminées par les lois nationales sur l'accès à l'information deviendront pertinentes. Ces exemptions porteront sur les renseignements relatifs aux relations internationales, aux documents confidentiels diplomatiques, aux affaires des États étrangers, etc.

Colin J. Bennett  
Rapport de recherche 3

## Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements

L'article 13 porte que le responsable d'une institution fédérale est tenu de refuser la communication de documents contenant des renseignements obtenus à titre confidentiel :

- des gouvernements des états étrangers;
- des organisations internationales d'états;
- des gouvernements des provinces;
- des administrations municipales ou régionales; ou
- dans chaque cas, de leurs institutions ou organismes.

Toutefois, les documents peuvent être communiqués si le gouvernement, l'institution ou l'organisme qui les a fournis les rend publics ou consent à leur divulgation.

Un certain nombre d'intervenants ont recommandé de transformer l'article 13 en une exemption discrétionnaire assortie d'un critère de préjudice. Dans son rapport le plus récent, le Commissaire à l'information a aussi suggéré que la protection de l'information s'éteigne après 15 ans, à moins qu'elle ne concerne des questions d'application de la loi ou de sécurité et du renseignement, ou ne fasse l'objet d'accords et d'arrange-

Après avoir examiné la question et les approches adoptées dans d'autres ressorts, le Groupe d'étude n'est pas convaincu qu'une telle mesure serait bénéfique. La disposition comporte déjà deux limites importantes : l'information doit avoir été fournie à titre confidentiel et elle peut être divulguée avec le consentement de l'autre gouvernement. De plus, les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* encouragent les institutions gouvernementales à se mettre en rapport avec l'autre gouvernement pour obtenir son consentement à divulguer l'information protégée par l'article 13, chaque fois que l'institution gouvernementale a des doutes quant à la confidentialité continue de l'information (p. ex. beaucoup de temps s'est écoulé depuis l'obtention de l'information). Cependant, convertir l'article 13 en une exemption discrétionnaire fondée sur le préjudice isolerait le Canada par rapport à ses principaux alliés et viendrait probablement diminuer la volonté des autres gouvernements de partager leur information. L'article 13 s'applique également à un « gouvernement autochtone » qui est actuellement défini comme le gouvernement Nisga'a. Il a été suggéré que la définition devrait être élargie à toutes les organisations autochtones exerçant des fonctions gouvernementales (p. ex. les bandes indiennes et les conseils de tribus). Cependant, nous sommes d'avis que cela pourrait être préjudiciable parce que, contrairement aux provinces et à la plupart des gouvernements étrangers, les organisations autochtones n'ont pas encore leurs propres régimes d'accès à l'information.

L'article 13 représentait 5 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.

L'article 13 porte sur les renseignements fournis par les gouvernements étrangers, parfois dans des circonstances où le Canada dépend de la confiance que peuvent avoir les gouvernements étrangers dans la capacité et la volonté du Canada de protéger l'information. Tout bien pesé, les risques de dégradation de cette confiance ou de la bonne volonté des partenaires du Canada sont trop élevés pour qu'on puisse se permettre de transformer cette exemption en une exemption discrétionnaire.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 17

Chaque gouvernement devrait être responsable du contrôle et de la communication de ses propres renseignements.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001



L'approche adoptée par la Chambre des communes en regard des motions portant sur la production de documents. De plus, la plupart des ressorts que nous avons examinés protègent les conseils et les recommandations des consultants. Cependant, il est clair que la plupart des rapports de consultants ne pourraient pas être considérés comme des conseils ou des recommandations au titre de cet exemption.

**4-11 Le Groupe d'étude recommande que l'alinéa 21(2)b) de la Loi soit abrogé, permettant ainsi l'application de l'exemption aux travaux des consultants dans la mesure où ils s'inscrivent dans les critères de l'information protégée par l'exemption.**

## Sécurité nationale, défense et sécurité publique

Le Parlement vient d'adopter la *Loi contre le terrorisme* en réaction aux attaques terroristes du 11 septembre 2001. La Loi, qui a amendé la *Loi sur la preuve au Canada*, permet au Procureur général d'émettre un certificat interdisant la divulgation d'information (dans le cadre d'une instance judiciaire) dans le but de protéger l'information obtenue de manière confidentielle d'entités étrangères ou au sujet de celles-ci, ou afin de protéger la défense nationale ou la sécurité nationale.

La *Loi contre le terrorisme* a aussi modifié la *Loi sur l'accès à l'information* en y ajoutant l'article 69.1. Cet article exclut de l'application de la Loi l'information faisant l'objet d'un certificat en vertu de la *Loi sur la preuve au Canada*. Le gouvernement a indiqué qu'il s'agit d'une protection exceptionnelle pour l'information en matière de sécurité, qui ne serait invoquée dans de très rares cas. Les certificats font l'objet d'un examen par la Cour d'appel fédérale. Nous notons des protections comparables pour l'information relative à la sécurité nationale dans les lois d'autres pays.<sup>5</sup>

D'autres dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* portent directement sur des questions de sécurité nationale. Elles concernent la protection de l'information obtenue de manière confidentielle de la part d'autres gouvernements (article 13); l'information dont la divulgation pourrait causer un préjudice aux relations internationales, à la défense ou à la détention, la prévention ou la suppression d'activités hostiles qui comprennent les « actes terroristes » (article 15); et l'information liée aux mesures de police ou aux enquêtes, y compris l'information qui pourrait faciliter la perpétration d'une infraction. Nous sommes d'avis que, globalement, ces dispositions sont adéquates et qu'elles fonctionnent bien, mais que de petits changements sont requis pour les moderniser et les clarifier.

De plus, un ajout à la Loi est souhaitable en matière de sécurité nationale. Il s'agirait d'ajouter l'information provenant de tiers et qui porte sur la vulnérabilité des infrastructures essentielles au reste de l'information des tiers qui est déjà protégée par l'article 20. Des détails sur cette recommandation sont donnés ci-après.



- aux règles de fond ou aux déclarations de politique gouvernementale adoptées par une institution fédérale pour éclairer l'interprétation d'une loi ou d'un règlement, ou l'administration d'un programme ou d'une activité d'une institution fédérale.

Les documents faisant l'objet de l'article 21 peuvent actuellement être protégés pendant 20 ans. Le Comité parlementaire de 1986 et le Commissaire à l'information ont recommandé que cette période soit réduite à 10 ans. Nous sommes d'accord avec cet suggestion. À notre avis, il est peu probable que de réduire la période de protection de 20 à 10 ans compromette la franchise ou l'intégrité des conseils fournis au gouvernement, la convention de la responsabilité ministérielle ou l'autorité des ministres.

**4-9 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 soit modifié afin de réduire la protection de 20 à 10 ans (pour les documents autres que les plans de gestion du personnel ou administratifs pas encore mis en œuvre).**

La protection pour les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale cesse dès qu'ils ont été mis en œuvre. Cependant en cas de rejet de ces plans ou d'absence de décision à leur sujet, ils peuvent rester protégés pendant la pleine période précisée pour l'exemption (présentement 20 ans). Ceci nous semble excessif. À notre avis, le responsable d'une institution fédérale devrait avoir le pouvoir de protéger ces projets pour une période raisonnable de temps – durant laquelle leur situation pourrait changer (par exemple être mis en veilleuse puis repris à quelques reprises) – mais pour pas plus de 5 ans.

**4-10 Le Groupe d'étude recommande que l'article 21 de la Loi soit modifiée pour que les projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration qui n'ont pas été adoptés, ou qui ont été rejetés, soient protégés pour au plus cinq ans à compter de la date de leur rejet ou de la date la plus tardive à laquelle on a travaillé sur le projet en cause.**

Nous sommes d'avis qu'une autre modification est nécessaire pour moderniser la portée de cette exemption. Présentement, l'article 21 exclut les travaux des consultants. Or, la pratique d'utiliser des consultants pour faire du travail gouvernemental a considérablement changé depuis 20 ans. Les consultants participent maintenant régulièrement au processus d'élaboration des politiques, travaillant de concert avec les fonctionnaires, et on leur demande de préparer d'importants conseils stratégiques et d'orientation à l'intention des ministres. À notre avis, la confidentialité de leurs conseils ou du processus délibératif lui-même doit être protégée. En d'autres termes, quand la nature du travail des consultants est semblable à celle des fonctionnaires, elle devrait être traitée de même manière. C'est

Préparer des notes d'information en séparant bien les conseils stratégiques des faits contextuels afin de pouvoir les extraire



La loi sur la l'accès à l'information en Ontario et au Québec étend expressément la protection aux avis et aux recommandations d'un consultant. Les rapports préparés par les consultants sont vraisemblablement protégés en Colombie-Britannique, en Alberta et au Manitoba, où l'exemption s'étend aux avis et recommandations élaborés « par ou pour » un organisme public ou le ministre, sans exception expresse pour les rapports des consultants qui soit comparable à l'alinéa 21(2)b) de la Loi fédérale.

David Stephens  
Rapport de recherche 18

L'article 21 est la troisième exemption la plus fréquemment invoquée. Elle est sévèrement critiquée par les utilisateurs de la loi et les commentateurs comme étant trop large dans son libellé et son application. Personne ne conteste que le gouvernement a besoin de conduire certaines de ses délibérations en privé ou que les ministres ont besoin de recevoir des avis complets et courageux en matière de politiques publiques. La question qui se pose est d'assurer, tant dans la législation que dans la pratique, l'équilibre qui se doit entre le principe de transparence et le besoin d'un certain degré de confidentialité. Nous sommes d'avis qu'on devrait apporter plusieurs changements afin d'améliorer cet équilibre.

Une première amélioration consisterait à restreindre la portée de l'exemption de l'article 21. Il est clair qu'une grande partie des documents préparés dans le cadre des délibérations du gouvernement peuvent être rendus publics sans préjudice pour l'intérêt public. Plusieurs provinces ont constitué une liste du genre de renseignements pour lesquels on ne peut invoquer l'exemption. Cette approche a aussi l'avantage indirect de rendre plus clair le genre d'information que l'exemption vise à protéger.

Bien sûr, il existe un danger que l'existence d'une longue liste de catégories de documents qui ne sont pas protégés puisse amener les fonctionnaires à protéger tout le reste. Toutefois, tout bien considéré, nous sommes persuadés ce serait une bonne idée de modifier le paragraphe 21(2) de la Loi pour y ajouter une liste des documents qui ne sont pas protégés par l'exemption.

4-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi soit amendée pour y énoncer clairement que l'article 21 ne s'applique pas :

- aux données factuelles qui par elles-mêmes ne reflètent pas la nature ou le contenu des avis;
- aux sondages d'opinion;
- aux enquêtes statistiques;
- aux rapports ou vérifications de nature finale au sujet du rendement ou de l'efficacité d'un organisme public, ou de ses politiques ou programmes;
- aux rapports finals des groupes de travail, comités, conseils ou organismes semblables créés pour examiner toute question et faire rapport à une institution fédérale;
- aux évaluations (p. ex. à l'évaluation des biens immobiliers détenus par une institution gouvernementale);
- aux prévisions économiques;
- aux résultats des recherches sur le terrain;

- à l'information que le responsable d'une institution fédérale a invoquée publiquement comme étant le fondement d'une prise de décision ou de la formulation d'une politique;

confidentiels du Cabinet ne font pas actuellement l'objet d'un examen indépendant puisqu'ils sont exclus de l'application de la Loi. De toute évidence, très conscient du rôle unique que le Cabinet joue dans le régime de gouvernement parlementaire qui est le nôtre, le Comité parlementaire de 1986 est arrivé à la conclusion qu'il fallait une approche spéciale à tout recours visant les documents confidentiels du Cabinet et a recommandé de confier ce rôle à un juge de la Cour fédérale. Nous nous rangeons à cet avis.

**4-7 Le Groupe d'étude recommande que la décision de refuser la divulgation d'information au motif qu'il s'agit d'un document confidentiel du Cabinet soit revue par la Cour fédérale.**

**Article 21 – Activités du gouvernement**

La nécessité d'assurer une certaine protection aux processus décisionnels internes du gouvernement est également reconnue. Ce besoin se reflète dans tous les régimes d'accès à l'information que le Groupe d'étude a examinés. Le défi est de ne protéger que ce qui doit être protégé dans l'intérêt public. L'article 21 de la Loi est une exemption discrétionnaire qui autorise le responsable d'une institution fédérale à refuser la communication de documents contenant :

- des avis ou recommandations élaborés par ou pour une institution fédérale ou un ministre;
  - des comptes rendus de consultations ou délibérations où sont concernés des cadres ou employés d'une institution fédérale, un ministre ou son personnel;
  - des projets préparés ou des renseignements portant sur des positions envisagées dans le cadre de négociations, ainsi que des renseignements portant sur les considérations qui y sont liées;
  - des projets relatifs à la gestion du personnel ou à l'administration d'une institution fédérale et qui n'ont pas encore été mis en œuvre.
- L'exemption ne s'applique pas aux documents contenant :

- le rapport établi par un consultant ou conseiller à une époque où il n'appartenait pas au personnel d'une institution fédérale ou d'un ministre.
- Les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* exhortent les institutions à considérer, en exerçant leur pouvoir discrétionnaire en vertu de l'article 21, si la divulgation de l'information causerait un préjudice aux processus d'avis ou de recommandation ou à la tenue de consultations et de délibérations.

Étant donné la situation particulière du Cabinet au sein du système parlementaire du Canada, le Comité estime qu'il faut prévoir un organisme spécial pour cette tâche délicate. En dépit du soin extrême dont ont fait preuve le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée en s'acquittant de leurs fonctions, le Comité est d'avis que seul un juge d'un rang élevé de la Cour fédérale devrait être autorisé à examiner les documents du Cabinet.

Rapport du Comité parlementaire, 1987

**L'article 21 représentait 18,6 pour cent des exemptions invoquées en 2000-2001.**

Il est d'intérêt public que les conseils reçus par le gouvernement aient un caractère confidentiel, afin de préserver la neutralité de la fonction publique et d'assurer que le conseiller soit honnête et non craintif, spontané et non circonspéct, désintéressé et non partisan. Sans la confiance des conseillers, on ne peut s'attendre qu'à une qualité moindre au niveau des décisions.

Livre vert, 1977



dans la Loi. Ceci exigerait toutefois que l'on repense le format des documents à l'intention du Cabinet et que des directives soient données aux fonctionnaires quant à la façon appropriée de séparer les faits des conseils et des recommandations. Les fonctionnaires du gouvernement irlandais nous ont appris qu'ils travaillent à un format électronique pour les documents du Cabinet qui pourrait permettre de prélever facilement les renseignements factuels. Le gouvernement canadien devrait examiner la possibilité de faire de même.

Dans d'autres ressorts, les données et les analyses contextuelles ne sont protégées que jusqu'à ce que la décision soit rendue publique ou si elle ne l'est pas, que cinq ans se soient écoulés. À notre avis, une période de protection de cinq ans est suffisante lorsque la décision n'a pas été rendue publique.

#### 4-5 Le Groupe d'étude recommande :

- qu'on définisse un format précis pour les documents du Cabinet qui permettrait d'en prélever facilement les données et les analyses de contexte en les isolant de tout renseignement qui pourrait révéler les délibérations du Cabinet;
- que les données et les analyses de contexte soient accessibles une fois que la décision qui y est liée est annoncée, ou après une période de cinq ans, à moins que l'information ne soit protégée en vertu d'une autre exemption.

Les documents confidentiels du Cabinet peuvent présentement être obtenus en vertu de la Loi après une période de 20 ans. Le Comité parlementaire de 1986, ainsi que le Commissaire à l'information, ont recommandé que la période d'exemption soit ramenée à 15 ans. Nous sommes d'avis que cette proposition est raisonnable.

Une période de temps à toujours quelque chose d'arbitraire. Les ressorts sur lesquels nos études ont porté protègent les documents confidentiels du Cabinet pour des périodes allant de 5 à 30 ans. La période de 15 ans correspond à trois pleins mandats d'un gouvernement. De plus, dans la mesure où les documents confidentiels du Cabinet sont protégés par d'autres exemptions (p. ex. le préjudice à la conduite des affaires internationales), ils pourraient continuer à être protégés pendant une période plus longue.

#### 4-6 Le Groupe d'étude recommande que le gouvernement examine l'option de ramener de 20 ans à 15 ans la période de protection pour les documents confidentiels du Cabinet.

Un principe fondamental de la Loi, enchaîné à l'article 2, porte que les décisions sur la divulgation de l'information gouvernementale doivent faire l'objet d'un examen indépendant du gouvernement. Les documents



La plupart des textes de loi concernant les documents confidentiels du Cabinet reconnaissent que, vu l'importance capitale de la nature confidentielle des délibérations du Cabinet dans un régime parlementaire, il est justifié d'appliquer aux documents confidentiels du Cabinet une robuste exemption obligatoire.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001

Dans un régime de gouvernement modèle sur Westminster, comme le nôtre, on reconnaît d'emblée le rôle fondamental du Cabinet ainsi que le besoin de protéger strictement les documents confidentiels du Cabinet justifie l'exclusion absolue que l'on trouve présentement dans la Loi ou si ces documents confidentiels peuvent être adéquatement protégés autrement. Le Groupe d'étude est d'avis que la chose est possible. D'autres ressorts modèles sur Westminster, au Canada et à l'étranger, protègent adéquatement les documents confidentiels du Cabinet sans les exclure du champ de la loi.

Notre examen a fait ressortir le fait que, dans la plupart des ressorts, les documents confidentiels du Cabinet sont protégés par une exemption de catégorie dont l'application est obligatoire. Nous croyons que cette approche serait également appropriée dans le contexte canadien. Le raisonnement qui sous-tend le choix d'une exemption obligatoire plutôt que celui d'une exemption discrétionnaire est très bien exprimé par la Australian Law Reform Commission en ces termes : « L'intérêt public ne serait pas servi si l'on exposait les documents du Cabinet au processus de pondération utilisé pour la plupart des exemptions ou si l'on prenait le risque de compromettre le processus de décision collective du Cabinet ».<sup>3</sup> [Traduction]

**4-3 Le Groupe d'étude recommande que les documents confidentiels du Cabinet ne soient plus exclus de la Loi, mais qu'ils soient protégés par une exemption de catégorie d'application obligatoire.**

Une question connexe est de savoir quels documents doivent être protégés. Nous avons noté plus tôt que la Loi ne comporte aucune définition des documents confidentiels du Cabinet, se limitant à une liste d'exemples. Plusieurs intervenants considèrent que ceci débouche sur une extension trop large à l'expression « documents confidentiels du Cabinet ». Dans la plupart des ressorts examinés par le Groupe d'étude, l'accent est plutôt mis sur la protection de la teneur des délibérations du Cabinet. Nous croyons qu'il s'agit là d'une meilleure approche.

**4-4 Le Groupe d'étude recommande que l'expression « documents confidentiels du Cabinet » soit définie dans la Loi, de façon à protéger l'information qui pourrait révéler la teneur des questions soumises au Cabinet et des délibérations entre les ministres.**

Ce ne sont pas tous les documents préparés à l'intention des ministres qui méritent une protection aussi poussée que les délibérations du Cabinet. Les renseignements de contexte, les données factuelles, ainsi que les analyses des enjeux soumises aux ministres devraient pouvoir être divulgués sous réserve, bien entendu, des autres exemptions prévues

## Les exemptions et exclusions

### Le processus de délibération du gouvernement

Le processus de délibération et de prise de décision du gouvernement est protégé par deux articles de la Loi : l'article 69, qui exclut les documents confidentiels du Cabinet du champ de la Loi; et l'article 21, qui exempte de divulguer les conseils aux ministres et le processus de délibération des institutions. Ces dispositions sont liées et nous les examinerons de concert.

### Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet

L'article 69 porte que la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Conseil privé de la Reine pour le Canada – ce qui comprend le Cabinet et ses comités. La Loi ne définit pas les documents confidentiels en cause, mais elle fournit une liste d'exemples qui comprennent les documents suivants : mémoires au Cabinet, ordres du jour, décisions, communications entre ministres sur des questions liées à la prise de décision du gouvernement ou à la formulation de sa politique; séances de briefing des ministres sur des questions soumises au Cabinet et des avant-projets de loi.

Puisque la Loi ne s'applique pas aux documents confidentiels du Cabinet, la décision du responsable de l'institution fédérale qui porte qu'un document est un document confidentiel du Cabinet est finale. Le document ne peut être examiné ni par le Commissaire à l'information, ni par la Cour fédérale, à moins qu'il soit contesté pour d'autres motifs. L'article 69 est fortement critiqué.

La convention qui institue la confidentialité des délibérations du Cabinet, protégée par l'article 69, est essentielle à la responsabilité collective dans le système canadien de gouvernement parlementaire et de Cabinet. Elle vise essentiellement l'assurance que les ministres peuvent délibérer confidentiellement. La convention est activement appliquée dans les travaux quotidiens du gouvernement. Tous les ministres prêtent serment de donner leur avis librement et de préserver le secret quant à toutes les questions qui seront discutées entre les ministres. Lorsque les ministres quittent leurs fonctions, leurs documents du Cabinet et documents connexes sont placés sous scellés et le nouveau gouvernement ne peut y avoir accès.

De plus, le Canada a un régime législatif qui régit les questions relatives à la convention de la confidentialité des délibérations du Cabinet dans le cadre des procédures judiciaires. La *Loi sur la preuve au Canada (LPC)* précise les règles qui régissent les témoignages et la preuve dans les procédures criminelles, et les recours civils de la compétence du Parlement du Canada. L'article 39 de la *LPC* porte que l'on ne peut produire ou ordonner de produire la divulgation de renseignements confidentiels du Cabinet dans ce contexte. La définition d'un renseignement confidentiel du Cabinet est essentiellement la même que celle de la *Loi sur l'accès à l'information*. Le Groupe d'étude reconnaît que tout changement à l'article 69 de la *Loi sur l'accès à l'information* est lié à des changements parallèles à l'article 39 de la *Loi sur la preuve au Canada* et l'article 70 de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.

En 2000-2001, l'article 69 a été invoqué dans 6 pour cent de tous les refus de divulguer des documents (exemples et exclus).

Le Comité a entendu plus de témoignages sur la nécessité de modifier cette disposition que sur toute autre question.

Rapport du Comité parlementaire, 1987

Dans le cadre du système parlementaire et de Cabinet du Canada il est crucial, pour assurer une discussion complète et franche des options politiques ainsi que la solidarité du Cabinet, que les ministres du Cabinet puissent délibérer en privé et en toute confidentialité.

Kenneth Kernaghan  
Rapport de recherche 4

préjudice. Nous sommes aussi d'avis que dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire, les institutions devraient tenir compte du fait que l'information devient généralement moins sensible au fil des ans. La réforme la plus productive serait de trouver le moyen d'assurer que le pouvoir discrétionnaire soit exercé seulement à la lumière de telles considérations. Une exemption ne devrait être invoquée que si des motifs convaincants de ne pas divulguer l'information peuvent être mis de l'avant.

L'application des exemptions ne devrait pas être une question de réflexion juridique complexe, il devrait plutôt s'agir de se poser les bonnes questions de base, de façon constante et à toutes les étapes, par exemple : y a-t-il de bonnes raisons de protéger l'information dans ce cas-ci? À quel moment pourra-t-elle être divulguée sans causer de préjudice à un des intérêts protégés par la Loi?

Nous sommes donc d'avis que l'amélioration de l'exercice du pouvoir discrétionnaire est principalement une question d'éducation et de changement des attitudes. Il faut plus d'appui et de formation pour les décideurs. En collaboration avec le Commissaire à l'information, le Secréariat du Conseil du Trésor pourrait consacrer plus d'efforts à l'élaboration d'outils et de lignes directrices faciles d'application pour aider les institutions gouvernementales à déterminer comment appliquer les exemptions discrétionnaires.

#### 4-1 Le Groupe d'étude recommande que des lignes directrices soient émises sur l'exercice du pouvoir discrétionnaire portant :

- que le pouvoir discrétionnaire devrait être exercé de façon à faciliter et à promouvoir autant que possible la divulgation de l'information;
- qu'on doit peser consciencieusement l'intérêt public de divulguer l'information par rapport à l'intérêt public de ne pas la divulguer, en tenant compte notamment de tout préjudice qui pourrait vraisemblablement découler de la divulgation et du fait que le caractère délicat de l'information s'amenuise avec le passage du temps;
- qu'on doit être capable de donner de bonnes et sérieuses raisons justifiant la non-divuligation pour invoquer une exemption discrétionnaire.

#### 4-2 Le Groupe d'étude recommande que l'exercice éclairé du pouvoir discrétionnaire dans l'application des exemptions soit un élément majeur dans la formation sur l'accès à l'information.

Grâce à des directives plus nettes et à un examen plus réfléchi des facteurs à considérer dans la décision d'appliquer ou non une exemption discrétionnaire, il devrait être possible d'en arriver à une diffusion accrue d'information au public et à une justification claire des exemptions discrétionnaires dont on s'est prévalu.

Barbara McIsaac  
Rapport de recherche 17



Nous sommes d'avis qu'une clause générale de primauté de l'intérêt public n'est pas nécessaire. Les exemptions discrétionnaires entraînent déjà la pondération de l'intérêt public de protéger l'information et de l'intérêt public de la divulguer; les exemptions obligatoires qui protègent l'information de tiers et l'information personnelle comprennent déjà des clauses précises de primauté de l'intérêt public. Nous sommes aussi d'avis qu'une clause générale de primauté de l'intérêt public n'entraînerait pas une plus grande divulgation de l'information. En fait, il y a certaines indications que les commissaires à l'information, dans d'autres ressorts qui ont de telles dispositions, hésitent à les invoquer parce que leur portée est trop vaste.

### **Obligation positive de divulguer**

La loi de certaines provinces comprend une disposition qui impose aux responsables d'une institution gouvernementale l'obligation de divulguer l'information, même en l'absence d'une demande, lorsque c'est dans l'intérêt public de le faire ou lorsque l'information révèle un grave danger pour l'environnement, la santé ou la sécurité du public.

Les mêmes motifs qui nous amènent à rejeter une clause générale de primauté de l'intérêt public s'appliquent également à l'ajout d'une obligation positive de divulguer. Nous sommes d'avis que de telles obligations statutaires sont plus efficaces lorsqu'elles sont incluses dans la législation qui porte sur le domaine en question, par exemple dans la législation en matière de santé, de sécurité ou d'environnement.

### **Interprétation et application des exemptions – l'exercice**

Même si nous avons conclu que l'architecture globale des exemptions est valable, il ne s'ensuit pas nécessairement que les objectifs voulus par le Parlement sont toujours atteints. À notre avis, ce résultat n'est pas tant attribuable à des imperfections, somme toute relatives, de l'architecture générale de la Loi, ou à des exceptions ou exclusions spécifiques, mais plutôt à la façon dont les exemptions discrétionnaires sont comprises et appliquées.

L'exercice du pouvoir discrétionnaire entraîne implicitement la considération par le décideur des facteurs pertinents dans chaque cas, dont le préjudice anticipé en cas de divulgation. Cependant, nous avons l'impression que les responsables des institutions gouvernementales (ou leurs délégués) ne tiennent pas toujours compte de tous les facteurs pertinents dans l'exercice de leur pouvoir discrétionnaire; ils ne sont pas toujours capables de justifier de façon claire leur décision de ne pas divulguer l'information. Nous avons d'ailleurs constaté le même problème dans toutes les compétences que nous avons consultées.

Il s'agit donc de trouver des moyens de rendre la pratique plus conforme à l'intention de la Loi. Nous sommes d'avis que les institutions devraient considérer si un préjudice qu'on peut préciser pourrait découler de la divulgation, que l'exemption comprenne ou non un critère explicite de

De nombreux intervenants estiment que même si la Loi est valable pour l'essentiel, elle continue d'être appliquée de façon non uniforme et d'une manière qui contredit ses principes de base.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application



## Exemptions obligatoires ou facultatives

Certains ont suggéré que toutes les exemptions devraient être facultatives (discretionnaires), sauf l'exemption pour l'information personnelle. À notre avis, les exemptions obligatoires ne devraient pas être transformées en bloc en exemptions discretionnaires. Le fondement des exemptions obligatoires demeure valide : on considère que l'information appartient à un tiers autre que le gouvernement (c.-à-d. un autre gouvernement, un particulier ou une entité commerciale). Nous constatons aussi que dans la plupart des provinces et des autres pays que nous avons étudiés, on trouve des exemptions obligatoires portant sur à peu près les mêmes catégories d'information.

## Critère de préjudice

Les intervenants qui ont recommandé de transformer toutes les exemptions obligatoires en exemptions discretionnaires indiquaient aussi que chaque exemption devrait comporter un critère de préjudice. Tel que mentionné plus tôt, un certain nombre d'exemptions discretionnaires comportent un critère explicite de préjudice. À notre avis, cela a été fait seulement lorsque le préjudice ou le dommage prévu pouvait être exprimé avec précision. En d'autres termes, il n'y a pas de critère de préjudice mentionné dans la Loi lorsque celui-ci serait trop vague pour être utile. Par exemple, si un critère de préjudice était attaché à l'exemption sur les conseils ou recommandations prévues à l'article 21 il se devrait d'être très général, soit un préjudice à la conduite efficace d'une institution du gouvernement ou un préjudice au processus de délibérations d'une institution du gouvernement.

Qu'une exemption discretionnaire comprene ou non un critère précis de préjudice, nous sommes d'avis que l'obligation de considérer le dommage ou le préjudice éventuel est implicite lorsque le responsable d'une institution gouvernementale pondère l'intérêt public dans l'exercice de sa discrétion.

## Clause générale de primauté de l'intérêt public

Deux exemptions obligatoires comprennent toutefois une clause de primauté de l'intérêt public qui permet aux responsables d'une institution gouvernementale de divulguer l'information, malgré l'exemption obligatoire, lorsque cela est dans l'intérêt public tel que défini à la disposition. L'article 20(6), par exemple, permet aux responsables d'une institution de divulguer de l'information commerciale d'un tiers si cela est dans l'intérêt public dans le domaine de la santé, de la sécurité publique ou de la protection de l'environnement, dans la mesure où cet intérêt public dans la divulgation prime clairement sur tout préjudice à un tiers. L'exemption pour l'information personnelle incorpore une clause semblable d'intérêt public qui est tirée de la *Loi sur la protection de la vie privée*.

La législation de l'Ontario comprend une clause générale de primauté de l'intérêt public qui fait en sorte que certaines exemptions ne s'appliquent pas lorsqu'un intérêt public prédomine clairement sur l'intérêt que l'exemption vise à protéger.

Document 17  
Rapport de recherche 17

[L]e nombre d'exemptions obligatoires dans la Loi sur l'accès à l'information n'est pas excessif et coïncide avec ce que nous avons pu observer ailleurs.

[L]'expérience montre toutefois que les clauses de primauté de l'intérêt public ont été appliquées avec parcimonie, même dans des administrations publiques, comme la Colombie-Britannique, où elle s'étend à toutes les exemptions. Une disposition de primauté de vaste portée ne fait donc pas une grande différence dans les faits, car il est peu probable qu'on l'invoque lorsque l'application des exemptions est justifiée.

Murray Rankin.  
Kathryn Chapman  
Rapport de recherche 19

Le tableau ci-dessous indique si l'exemption est d'application obligatoire ou facultative (discretionnaire) et si elle est une exemption de catégorie ou si elle comporte un critère de préjudice. (Les dispositions correspondantes de la Loi sont indiquées entre parenthèses.)

Exemptions obligatoires		Critère de catégorie	Critère de préjudice
Exemptions obligatoires	• Information obtenue à titre confidentiel	• Information liée aux fonctions de police provinciale ou municipale de la GRC (16(3))	• Perte ou gain pour un tiers ou préjudice à la compétitivité d'un tiers (20(1)(c))*
	• Informations fournies par un tiers à titre confidentiel (20(1)b)*	• Renseignements personnels (19)*	• Entrave aux négociations contractuelles ou autres d'un tiers (20(1)(d)) *
Exemptions facultatives (discretionnaires)	• Informations recueillies par les organismes d'enquête (16(1)a)	• Renseignements financiers, commerciaux, scientifiques ou techniques fournis par un tiers à titre confidentiel (20(1)b)*	• Informations protégées par d'autres lois (24)
	• Informations sur des techniques ou secrets industriels, renseignements techniques et commerciaux, scientifiques ou techniques du gouvernement ayant une valeur importante (18a)	• Renseignements personnels (19)*	

Exemptions facultatives (discretionnaires)		Critère de catégorie	Critère de préjudice
Exemptions facultatives (discretionnaires)	• Informations recueillies par les organismes d'enquête (16(1)a)	• Informations sur des techniques ou secrets industriels, renseignements techniques et commerciaux, scientifiques ou techniques du gouvernement ayant une valeur importante (18a)	• Informations protégées par d'autres lois (24)
	• Informations sur des techniques ou secrets industriels, renseignements techniques et commerciaux, scientifiques ou techniques du gouvernement ayant une valeur importante (18a)	• Renseignements personnels (19)*	• Entrave aux négociations contractuelles ou autres d'un tiers (20(1)(d)) *

\* Exemption obligatoire comportant une clause de primauté de l'intérêt public – L'information peut être divulguée lorsque l'intérêt public de divulguer l'information prime sur l'intérêt protégé par l'exemption.

institution fédérale que s'il peut justifier que la divulgation de l'information serait vraisemblablement préjudiciable aux intérêts en cause (p. ex. la conduite des affaires internationales). L'interprétation des tribunaux est qu'il doit exister une probabilité raisonnable de préjudice. Par contre, les exemptions de catégorie exigent uniquement que l'information appartienne à une catégorie particulière de renseignements (p. ex. les renseignements personnels), sans égard à un préjudice probable. En fait, le préjudice est présumé.

- Quelques exemptions sont d'application obligatoire mais la plupart sont facultatives (ou discrétionnaires). Lorsque l'exemption est obligatoire, le responsable de l'institution « est tenu ... de refuser » la communication des documents en cause (p. ex. les secrets industriels de tiers). Il n'a aucun pouvoir discrétionnaire. L'intérêt public est présumé dicter la non-divulgation. Dans le cas des exemptions facultatives, le responsable de l'institution peut refuser la divulgation du document demandé. Par exemple, l'article 23 porte que le responsable d'une institution fédérale « peut refuser » la communication de documents protégés par le secret professionnel qui lie un avocat à son client. Le responsable de l'institution doit exercer sa discrétion en pesant l'intérêt public de les divulguer avec l'intérêt public de protéger l'intérêt visé par cette disposition.
- Certaines exemptions comportent un critère de préjudice et d'autres non. Le Parlement n'a prévu un critère de préjudice de façon expresse que lorsqu'un préjudice particulier doit être considéré par le décideur. Toutefois, nous sommes d'avis que toutes les exemptions discrétionnaires supposent implicitement que le décideur évalue le préjudice probable.
- Le fait qu'un document contienne de l'information qui doit être protégée au titre d'une des exemptions ne signifie par que tout le document peut être protégé. L'article 25 requiert que le responsable de l'institution gouvernementale divulgue toute information contenue dans le document qui ne relève pas de l'exemption et qui peut être raisonnablement séparée de celle-ci.

## Chapitre 4 – Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions

Tous les pays qui ont des lois d'accès à l'information tentent d'équilibrer le droit à l'information de leurs citoyens avec la nécessité de préserver la confidentialité de l'information lorsque sa divulgation serait contraire à l'intérêt public.

Le facteur clé pour déterminer si un document demandé devrait être divulgué est toujours l'intérêt public. Le but des exemptions et des exclusions de la *Loi sur l'accès à l'information* est donc de définir de manière étroite et précise, les cas où l'intérêt public pourrait être de protéger l'information. Le juste équilibre doit être atteint non seulement dans chacune des exemptions et exclusions prises individuellement mais également dans l'architecture d'ensemble de la Loi quant aux exemptions et aux exclusions. Il faut donc examiner la Loi en entier afin de bien comprendre l'équilibre délicat des intérêts publics qu'elle concilie.

La structure actuelle des exemptions et des exclusions dans la Loi continue-t-elle à représenter l'équilibre approprié entre la divulgation et la protection? Pour répondre à cette question, nous avons minutieusement examiné les propositions antérieures de réforme de la Loi ainsi que les cadres législatifs retenus par les provinces et par des pays étrangers. Nous nous sommes aussi appuyés sur une recherche exhaustive préparée pour le Groupe d'étude sur l'économie générale de la loi fédérale pour protéger l'information.<sup>1</sup>

Pour plus de clarté, nous avons regroupé les dispositions portant sur les délibérations du gouvernement, ainsi que celles portant sur la sécurité nationale, la défense et la sécurité intérieure. Toutes les autres exemptions et exclusions sont examinées dans l'ordre de leur apparition dans la Loi.

### L'architecture des exemptions et des exclusions

La Loi pose le principe qu'un requérant a le droit d'obtenir les documents relevant d'une institution fédérale et que l'accès à ces documents ne peut lui être refusé qu'aux termes d'exceptions précises et limitées. Ces exemptions sont codifiées dans les exemptions qui se trouvent aux articles 13 à 26 de la Loi, ainsi que dans les exclusions des articles 68 et 69.

Le dispositif législatif pour protéger l'information peut être résumé comme suit :

- Comme dans la plupart des lois sur l'accès à l'information, certaines exemptions sont fondées sur un critère de préjudice alors que d'autres sont des exemptions de catégorie. Les exemptions fondées sur le préjudice ne peuvent être invoquées par le responsable d'une

Bien entendu, le droit d'accès n'est pas absolu. Il est assujéti à des exceptions précises et limitées qui établissent un équilibre entre, d'une part, l'accès à l'information et, d'autre part, la vie privée, le secret commercial, la sécurité nationale et les communications franches qui sont nécessaires à l'élaboration des politiques.

Commissaire à l'information  
Rapport annuel 2000-2001



3-8 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les documents saisis dans le cadre d'une enquête criminelle, et les documents obtenus par le gouvernement au cours des examens et interrogatoires préalables dans un litige civil et qui font l'objet d'un engagement implicite d'en assurer la confidentialité.

## Conclusion

Nous revenons souvent dans ce rapport sur le besoin de plus de clarté au niveau de la Loi et de son application. Il faut notamment clarifier quels sont les documents qui sont couverts par la Loi. On peut y arriver en modifiant la Loi elle-même (p. ex., pour indiquer expressément qu'elle ne s'applique pas aux notes quasi-judiciaires), ou en développant des politiques et lignes directrices plus détaillées (p. ex., quant au sens à donner à l'expression « relevant d'une institution gouvernementale »). Le Groupe d'étude croit que des règles plus claires permettraient d'assurer que les fonctionnaires et les requérants comprennent mieux la portée de la Loi, ce qui aurait pour résultat de réduire le nombre de conflits.

- <sup>1</sup> *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*, [1995] 2 C.R. 110 (C.A.).
- <sup>2</sup> Le Commissaire Sidney B. Linden, Order 120, 22 novembre 1989, à la p. 6.
- <sup>3</sup> Archives nationales du Canada, « Lignes directrices pour la gestion de l'information provenant du bureau d'un ministre » 1992, Ministère des Approvisionnement et Services Canada. ([http://www.archives.ca/06/0603\\_e.html](http://www.archives.ca/06/0603_e.html))
- <sup>4</sup> *Canada (Commissaire à la protection de la vie privée) c. Canada (Conseil des relations de travail)* [2000] F.C.R. (C.A.)

dans le cours de ses procédures quasi-judiciaires ne relèvent pas du Conseil lui-même. Il est évident qu'une protection de ces notes s'impose et que le fait que la Loi ne traite pas de ce point est probablement un oubli qu'il y a lieu de corriger.

**3-6 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon quasi-judiciaire en tant que membre d'un office ou tribunal administratif.**

## Les documents du système de justice militaire

La Loi s'applique aux Forces canadiennes et au ministère de la Défense nationale dans son ensemble, même si l'on y trouve un système de justice militaire qui fonctionne séparément du système canadien de justice pénale. Ce système a ses propres enquêteurs, des procureurs à charge et des avocats de la défense indépendants, des juges militaires et des tribunaux qui sont saisis d'infractions militaires ou de questions pénales.

Le Groupe d'étude est d'avis que des documents qui relient les fonctions judiciaires et quasi-judiciaires du système de justice militaire devraient être traitées de la même façon que les documents des tribunaux administratifs.

**3-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi porte que sont exclus de son application les notes, analyses ou projets de décision créés par ou pour une personne agissant de façon judiciaire ou quasi-judiciaire dans le contexte du système de justice militaire.**

## Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire

Il existe aussi un besoin d'indiquer clairement que la Loi ne s'applique pas aux documents obtenus par le gouvernement dans le cadre d'enquêtes criminelles ou de litiges impliquant la Couronne. Ceci comprend les documents saisis par une institution gouvernementale en vertu du *Code criminel* ou d'une autre loi fédérale. Ces lois énoncent déjà les règles régissant la garde des documents et leur remise lorsque les procédures sont terminées.

Les documents obtenus d'un tiers par une institution fédérale dans le cadre d'un litige civil au cours des examens et interrogatoires préalables seraient aussi exclus. La loi prévoit que ces documents sont déposés avec un engagement de confidentialité. L'information ne doit pas être utilisée à des fins autres que le règlement du litige et tout manquement à cette règle peut être sanctionné par l'outrage au tribunal. De tels documents doivent généralement être remis à leur propriétaire lorsque le litige est tranché.

a fait l'objet d'une distribution; ou si l'employé l'a conservé lui-même ou placé dans un dossier officiel de l'organisme.

Le Groupe d'étude est d'avis que les notes des fonctionnaires, prises uniquement pour leur convenance personnelle à titre d'aide-mémoire, ne devraient pas être considérées comme « relevant d'une institution » et donc qu'elles ne devraient pas faire partie du champ matériel de Loi. Par contre, nous croyons que la Loi doit s'appliquer à toutes les notes partagées avec d'autres personnes ou qui sont placées dans un dossier officiel. À notre avis, la Loi devrait aussi s'appliquer aux notes utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif ayant une incidence sur les droits des particuliers ou dans un processus de décision gouvernemental reflété directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes.

### 3-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi soit amendée afin qu'elle précise que les « documents relevant d'une institution »
  - ne comprennent pas les notes préparées par des fonctionnaires pour leur usage personnel, qui ne sont pas distribuées ni placées dans un dossier officiel;
  - mais comprennent les notes lorsqu'elles sont utilisées dans le cadre d'un processus de décision administratif qui peut affecter les droits des personnes, ou d'un processus de décision gouvernemental reflété directement dans des politiques, conseils ou décisions portant sur les programmes;
- que les *Lignes directrices sur l'accès à l'information* soient modifiées afin qu'elles précisent la portée de l'expression « notes individuelles des fonctionnaires » et indiquent quels sont les éléments que les fonctionnaires et les coordonnateurs de l'accès doivent prendre en compte en faisant la distinction entre les notes personnelles des fonctionnaires et les documents assujettis à la Loi.

## Les délibérations des tribunaux administratifs

Les tribunaux administratifs, tels que le Tribunal canadien des droits de la personne, prennent des décisions qui, comme celles des tribunaux judiciaires, ont une incidence sur un large éventail de droits des citoyens. Ces organismes ont aussi un processus semblable à celui des tribunaux judiciaires. Ils doivent eux aussi rédiger des notes pour l'audition, préparer des analyses des questions à décider et élaborer des projets de décision, en toute indépendance et sous le sceau de la confidentialité.

Le fait que les délibérations des offices et tribunaux administratifs assujettis à la Loi ne sont pas protégées suscite certaines inquiétudes. Ces inquiétudes perdurent, nonobstant une décision de la Cour d'appel fédérale<sup>4</sup> portant que les notes prises par les membres du Conseil canadien des relations du travail

Nous sommes aussi d'avis que le personnel des cabinets des ministres devrait recevoir une formation pour qu'il connaisse mieux les obligations de l'institution au titre de la Loi (il s'agit d'une recommandation que nous faisons à nouveau au chapitre 11) et les lignes directrices des Archives nationales du Canada pour la gestion adéquate et distincte des documents ministériels et institutionnels.

### 3-4 Le groupe d'étude recommande :

- que le statut des documents dans les cabinets des ministres soit traité plus explicitement dans la Loi;

- qu'une formation soit fournie au personnel des cabinets des ministres sur la gestion des documents et l'accès à l'information.

## Les notes des fonctionnaires

Nous avons aussi été saisis du besoin de clarifier la question du statut des notes créées par les fonctionnaires à leur propre usage. Dans quelle mesure devraient-elles être assimilées à des documents relevant d'une institution fédérale et, en conséquence, assujetties à la Loi? Il s'agit de notes qui, par exemple, serviraient à un fonctionnaire pour consigner ses réflexions ou comme aide-mémoire.

Le principe de base doit être que les documents créés par les fonctionnaires dans le cours de leur travail et pour les fins de leur travail sont des documents du gouvernement du Canada et assujettis à la Loi, à moins qu'ils ne fassent l'objet d'une exemption ou d'une exclusion. En bref, les fonctionnaires créent des documents gouvernementaux et nous insistons, au chapitre 9, sur la nécessité de les amener à mieux prendre conscience de cette réalité. Il s'agit de savoir quelle distinction faire entre les documents du gouvernement et les notes d'utilisation personnelle, afin qu'elle soit explicite et utile.

D'autres ressorts ont traité de cette question. À notre connaissance, le Québec est le seul ressort qui en a traité explicitement dans sa législation : l'article 9 de la Loi sur l'accès aux documents des organismes publics et sur la protection des renseignements personnels porte que le droit d'accès aux documents d'un organisme public « ne s'étend pas aux notes personnelles inscrites sur un document, ni aux esquisses, ébauches, brouillons, notes préparatoires ou autres documents de même nature ».

Aux États-Unis, la *Freedom of Information Act* s'applique aux « documents des organismes », expression qui n'est pas définie dans la législation. Toutefois, les tribunaux américains ont jugé que les documents personnels d'un employé ne sont pas des « documents d'un organisme ». Les tribunaux ont défini certains critères permettant de distinguer les documents personnels de ceux d'un organisme. On y trouve notamment les questions de savoir si le document a été créé uniquement pour la convenance personnelle de l'employé, par rapport à celui qui aurait été créé pour faciliter les affaires de l'organisme; s'il



3-3 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* soit modifiée pour assurer que les ententes d'impartition des programmes ou services gouvernementaux prévoient :

- que les documents relatifs à la prestation du programme ou du service qui sont transférés à l'entrepreneur, ou qui sont créés, obtenus ou conservés par l'entrepreneur, sont considérés relever toujours de l'institution contractante;
- que la Loi sur l'accès à l'information s'applique à tous les documents considérés relever de l'institution contractante, et que l'entrepreneur soit tenu de les communiquer à l'institution contractante sur demande.

## Les documents dans les cabinets des ministres

La Loi précise qu'elle s'applique aux documents « relevant d'une institution gouvernementale ». Elle ne contient aucune disposition spéciale pour les cabinets des ministres, mais elle distingue, dans d'autres contextes, entre les institutions gouvernementales et les ministres et leur personnel exemplé. Le gouvernement a de manière continue interprété les dispositions pertinentes de la Loi comme signifiant que le cabinet d'un ministre est distinct et séparé d'une « institution gouvernementale » ou du ministère présidé par le ministre. La Loi ne s'appliquerait donc pas aux documents détenus exclusivement dans le cabinet d'un ministre.

Le Commissaire à l'information n'est pas d'accord avec cette interprétation. Il est d'avis que le ministre, comme chef d'une institution gouvernementale, fait partie du ministère et que la Loi devrait s'appliquer aux documents qui se trouvent dans le cabinet du ministre, à l'exception de ceux d'une nature personnelle ou politique. Au moment de rédiger le présent rapport, cette question était devant les tribunaux.

La législation d'autres ressorts est généralement plus explicite. Deux approches sont utilisées pour exclure des dossiers des bureaux des ministres. Dans la première, les documents dans les cabinets des ministres sont généralement exclus à moins qu'ils ne soient liés à l'institution, soit parce que les documents proviennent du ministère ou soit parce qu'ils ont été envoyés au ministère par le cabinet du ministre. Dans la seconde approche, la législation s'applique aux cabinets des ministres, mais exclut explicitement certains documents.

La Loi sur l'accès à l'information est une loi d'utilisation pour tous les Canadiens. Donc plus les règles sont claires, mieux c'est. Nous sommes d'avis qu'une approche plus explicite serait préférable.

Le Groupe d'étude est d'avis que l'application de la Loi aux documents dans les cabinets des ministres devrait être traitée avec plus de précision dans la Loi. Puisque cette question est présentement devant les tribunaux, il pourrait être utile d'attendre la décision de la Cour sur le fond de l'affaire avant de proposer tout amendement à la Loi.

explicites, accompagnées d'une formation offerte aux responsables de l'accès à l'information, devraient faciliter le règlement rapide de la plupart des cas et permettraient d'éviter des conflits inutiles.

**3-2 Le Groupe d'étude recommande que les Lignes directrices sur l'accès à l'information soient modifiées afin de fournir des conseils plus détaillés quant à la signification de l'expression « relevant de ».**

## Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé

Ces dernières années, le gouvernement fédéral a eu de plus en plus recours à l'impartition de ses programmes et services au secteur privé. Ces contrats ne visent pas l'obtention de biens et services à usage interne; ce sont des contrats ou ententes qui impliquent le transfert, à un entrepreneur pour une période donnée, de la prestation d'un programme ou d'un service assuré jusqu'à la fin du contrat. Un organisme pourrait ainsi confier à un contrat à une société privée tout son secteur de technologie de l'information ou rémunérer une société privée pour qu'elle réalise des inspections techniques en son nom. Dans de tels cas, le gouvernement conserve ses responsabilités pour les fonctions en cause. On doit aussi tenir compte du fait que le contrat d'impartition peut ne représenter qu'une petite partie de l'activité de l'entrepreneur en cause.

Nous avons discuté au Chapitre 2 de la *Politique gouvernementale sur les différents modes de prestation de services* (DMPS). Elle s'applique aussi à l'impartition des programmes et services fédéraux. Comme pour les autres initiatives DMPS, la politique DMPS exige que les institutions qui se proposent de procéder à l'impartition de programmes ou de services préparent une analyse de cas où l'on doit notamment trouver un certain nombre de critères « d'intérêt public », y compris comment on procédera pour assurer le droit d'accès à l'information des Canadiens.

Le Groupe d'étude a conclu que la politique DMPS du gouvernement devrait être modifiée pour y ajouter les critères proposés d'assujettissement des organismes à la Loi. Lorsqu'il s'agit d'initiatives « d'impartition », l'intention n'est pas que les sociétés du secteur privé chargées de la prestation pour une période donnée de programmes ou services gouvernementaux en vertu d'un contrat soient assujetties à la Loi, mais bien d'assurer que les Canadiens continuent d'avoir accès aux documents relatifs à la reddition de comptes du gouvernement pour le programme ou le service.

La passation de marchés avec des entités du secteur privé pour la prestation directe de services au public au nom du gouvernement menace la reddition de comptes du gouvernement et la transparence prévue par la législation sur l'accès à l'information. [Traduction]

Commission australienne de la réforme du droit  
Rapport 77

La diversification des modes de prestation de services où des institutions établissent des modalités permettant de fournir des services gouvernementaux par l'entremise d'un fournisseur du secteur privé, pose aussi une menace aux droits à l'accès. (L'ancien commissaire) a recommandé un cadre gouvernemental qui comprendrait l'exigence de la passation d'un contrat écrit entre l'institution et le fournisseur du secteur privé maintenant explicitement l'application des lois aux documents nécessaires à la prestation du service.

Ann Cavoukian  
Commissaire à l'information  
et à la protection de la vie privée  
de l'Ontario  
Mémoire au Groupe d'étude

devrait-on considérer qu'une information peut relever d'une institution fédérale même si elle n'est pas en sa possession? Si c'est le cas, quelles sont les circonstances applicables?

La Loi ne définit pas l'expression « relevant de ». Les *Lignes directrices du Conseil du Trésor sur l'accès à l'information* énoncent clairement qu'un document en la possession d'une institution, qu'il soit au Canada ou à l'étranger, est présumé relever de cette institution à moins de preuve contraire. Dans la décision qui fait autorité sur cette question, *Société canadienne des postes c. Canada (Ministre des Travaux publics)*<sup>1</sup>, la Cour d'appel fédérale a conclu que la notion « relevant de » ne pouvait être limitée aux cas où l'on avait le pouvoir d'éliminer un document. La Cour a conclu que rien dans la Loi n'indiquait que le terme « relevant de » ne devrait pas recevoir une interprétation large et, de plus, elle a décidé qu'une interprétation étroite retirerait aux citoyens un droit significatif d'accès au titre de la Loi.

D'autres ressorts ont développé des lignes directrices plus explicites quant au sens à donner à l'expression « relevant de », que les fonctionnaires et les requérants trouvent utiles. Par exemple, les lignes directrices de l'Alberta portent qu'un document relève d'un organisme public lorsque ce dernier en a la gestion, y compris le droit de restreindre, de réglementer et de gérer son utilisation, sa divulgation ou sa disposition. Les lignes directrices prévoient un certain nombre d'indicateurs pour déterminer si un document relève d'un organisme public (ou est sous sa garde), notamment le fait que le document a été créé par l'organisme public ou en son nom; qu'un contrat prévoit que le document relève de l'organisme public; que le document est en possession de l'organisme public; et que l'organisme public a le droit d'en réglementer l'utilisation et la disposition.

Dans le cadre de nos consultations, les coordonnateurs de l'accès à l'information dans l'administration fédérale ont fait ressortir le fait que les institutions fédérales n'ont pas présentement un sens clair des documents qui « relèvent » d'elles. Les coordonnateurs étaient aussi d'avis que l'absence de lignes directrices claires à ce sujet a donné lieu à des opinions divergentes et à des litiges inutiles. Le Groupe d'étude conclut qu'il y a lieu de fournir plus de directives sur cet aspect.

Nous partageons l'avis exprimé par l'ancien Commissaire à l'information et à la protection de la vie privée de l'Ontario<sup>2</sup> selon lequel il n'est pas possible d'établir une définition précise de l'expression « relevant de » qu'on pourrait appliquer dans chaque cas. Selon lui, il est nécessaire d'examiner tous les aspects de la création, de la conservation et de l'utilisation des documents particuliers, au vu des faits de chaque affaire, afin de décider s'ils relèvent effectivement de l'institution.

Les lignes directrices sont le véhicule idéal pour offrir ce genre de conseils pratiques et détaillés aux responsables de la mise en œuvre de la Loi. Il existe plusieurs exemples dans les provinces sur ce sujet qui pourraient être repris par le gouvernement fédéral. Des lignes directrices plus

## Chapitre 3 – Examen de la portée : les documents visés par la Loi

La Loi sur l'accès à l'information s'applique à un document relevant d'une institution gouvernementale. Qu'est-ce qu'un « document » aux fins de la Loi? Quelle information doit-on considérer comme « relevant » d'une institution fédérale?

### La définition de document

L'article 3 de la Loi définit le terme « document » comme suit :

« document » inclut tous les éléments d'information, quels que soient leur forme et leur support, notamment correspondance, note, livre, carte, dessin, diagramme, illustration ou graphique, photographie, film, microforme, enregistré, sonore, magnétoscopique ou informatisé, ou toute reproduction de ces éléments d'information.

Au fil des ans, plusieurs suggestions ont été avancées pour qu'on ajoute à cette définition différents types de renseignements consignés soit : le courrier vocal, les courriels, l'échange de données informatiques, les conférences par ordinateur et autres communications stockées électroniquement. Le Groupe d'étude est d'avis que la définition actuelle recouvre déjà tous ces genres de documents, quel que soit le support sur lequel ils sont conservés. Elle correspond aussi à la définition large de « document » que l'on trouve dans la Loi sur les archives nationales du Canada. Selon nous, il n'y a pas d'avantages à modifier la définition.

Toutefois, les préoccupations exprimées au Groupe d'étude semblent indiquer qu'on comprend mal la définition du terme « document » et son application. Les fonctionnaires qui créent, conservent et disposent des documents devraient avoir une compréhension claire de ce qui constitue un document visé par la Loi. Au chapitre 9, nous reviendrons sur ces questions de gestion de l'information, ainsi que sur la formation et les outils pour les fonctionnaires.

**3-1 Le Groupe d'étude recommande de ne rien changer à la définition de « document » que contient la Loi puisqu'elle est déjà complète, mais que sa portée soit mieux communiquée aux fonctionnaires.**

### Document relevant d'une institution fédérale

Afin qu'un document soit accessible en vertu de la Loi, il doit « relever d'une institution fédérale ». Est-ce à dire que toute l'information qui est en la possession d'une institution fédérale relève d'elle? À l'inverse,





application soit inappropriée étant donné leur structure ou le risque de préjudice à leur mandat qui ne peut être évité en se servant d'exemptions ou d'exclusions. À cette fin, la Loi devrait contenir des critères de telle sorte que les organisations qui s'y conforment puissent être ajoutées à l'annexe I.

Nous sommes d'avis que le champ d'application de la Loi devrait être élargi au Sénat, à la Chambre des communes, à la Bibliothèque du Parlement et aux agents parlementaires tels que le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles et les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée mais avec des protections appropriées.

Finalement, nous sommes d'avis que les institutions qui ne sont pas assujetties à la Loi, y compris les tribunaux, devraient quand même être encouragées à adopter des régimes de divulgation sérieux. Ces régimes devraient viser à assurer le degré le plus élevé possible de transparence.

<sup>1</sup> Jerry Batram, « La portée de la Loi sur l'accès à l'information – Élaboration de critères cohérents pour les décisions concernant les institutions », Rapport de recherche 12.

<sup>2</sup> Secréariat du Conseil du Trésor, « *Politique sur la diversification des modes de prestation de services* », février 2000 ([http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs\\_pol/opepubs/TB\\_B4/asd-dmps\\_e.html](http://www.tbs-sct.gc.ca/Pubs_pol/opepubs/TB_B4/asd-dmps_e.html))

<sup>3</sup> Pour de plus amples détails, voir « *Maintenir le droit d'accès du public à l'information lorsque les modèles de prestation des services changent* », de Jerry Batram, Rapport de recherche 13.

## Les tribunaux et le judiciaire

La Cour suprême du Canada, la Cour fédérale du Canada et la Cour canadienne de l'impôt sont constituées par des lois du Parlement fédéral. Le gouvernement fédéral nomme les juges à ces tribunaux et aux cours supérieures des provinces et des territoires. De plus, deux autres institutions sont appartenées : le Conseil canadien de la magistrature, composé des juges en chef et des juges en chef adjoints des cours fédérales et des cours supérieures des provinces et des territoires, s'occupe, entre autres choses, de la discipline judiciaire. Le Commissariat à la magistrature fédérale est responsable de l'administration des salaires et des avantages sociaux des juges nommés par le fédéral partout au Canada (sauf des juges de la Cour suprême), et fournit le soutien administratif au processus de nomination des juges.

Le Comité parlementaire de 1986 a recommandé que la Loi ne s'applique pas aux trois tribunaux fédéraux. Dans son dernier rapport annuel, le Commissaire à l'information a adopté la même position, signalant que les tribunaux, qui doivent décider des plaintes au titre de la Loi, ne devraient pas eux-mêmes être assujettis à celle-ci ou aux enquêtes effectuées par le Commissariat. Il ajoute que les instances devant les tribunaux sont publiques et par définition beaucoup plus transparentes que les activités de nombreuses autres institutions.

Le Groupe d'étude est d'accord avec cette évaluation. Assujettir les tribunaux et la magistrature à la Loi serait inapproprié. Pour préserver l'indépendance judiciaire, la Loi ne devrait pas s'appliquer au Conseil canadien de la magistrature ni au Commissariat à la magistrature fédérale. Cependant, les tribunaux et les institutions afférentes devraient être rendus plus transparents qu'ils ne le sont maintenant en divulguant leurs documents administratifs, de manière courante, ainsi que sur demande.

**2-8 Le Groupe d'étude recommande que les tribunaux et les institutions afférentes ne soient pas assujettis à la Loi, mais qu'ils adoptent des régimes de divulgation afin d'assurer autant de transparence que possible en ce qui concerne leur administration.**

## Conclusion

La structure gouvernementale a considérablement changé depuis l'adoption de la Loi. L'application de la *Loi sur l'accès à l'information* est maintenant plus limitée que dans la plupart des autres compétences. De plus, il n'y a aucune justification publique claire ni aucun critère pour inclure ou exclure des institutions existantes ou de nouvelles institutions. Le Groupe d'étude est d'avis que la plupart des institutions de l'autorité exécutive devraient être incluses, à moins que cette

Dans le cas du pouvoir judiciaire, il faut mettre en balance la valeur fondamentale de l'indépendance judiciaire et la valeur possible, pour la société, de l'inclusion de l'information. L'étude note que l'inclusion du bureau du Commissaire à la magistrature fédérale pourrait assurer l'accès à des documents purement administratifs sans inclure les dossiers et les procédures de la Cour. L'étude recommande toutefois de faire preuve de prudence si le judiciaire est inclus, particulièrement parce qu'on ne sait pas exactement où tirer la ligne entre la fonction judiciaire et les questions administratives.

Jerry Bartram  
Rapport de recherche 12

bonifié par des dispositions garantissant l'accès à l'information portant sur l'administration du Bureau du Directeur général des élections, ainsi que par un mécanisme pour régler tout différend afférent.

## 2-6 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi s'applique aux institutions suivantes : le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée;
- que la Loi exclue les documents portant sur l'exercice des fonctions de vérification ou d'enquête d'un agent parlementaire, ou les documents obtenus d'autres institutions gouvernementales qui sont en possession d'un agent parlementaire strictement aux fins d'une vérification ou d'une enquête;
- que la Loi électorale du Canada soit amendée afin de prévoir l'accès à l'information au sujet de l'administration du bureau du Directeur général des élections, et un mécanisme pour régler tout différend afférent.

Il faut aussi déterminer comment traiter les plaintes qui seraient déposées au titre de la Loi contre le Commissariat à l'information. En Alberta et en Colombie-Britannique par exemple, la législation prévoit qu'un juge sera désigné pour mener enquête sur toute plainte déposée contre le Commissaire. L'autre solution serait un processus de recours à une seule étape en vertu duquel le demandeur contournerait l'étape de l'enquête et présenterait un recours en Cour fédérale pour examen judiciaire de la décision du Commissaire à l'information de ne pas divulguer des documents, d'imposer des droits à payer, etc. À notre avis, ce mécanisme serait onéreux pour le demandeur en temps et en argent.

Nous sommes d'avis qu'une approche semblable à celle des provinces serait appropriée au niveau fédéral. Cependant, afin de minimiser tout conflit d'intérêt perçu ou réel qui pourrait résulter du fait qu'un juge de la Cour fédérale ferait enquête sur une plainte contre le Commissariat à l'information alors que la Cour fédérale effectue des révisions judiciaires au titre de la Loi, nous sommes d'avis qu'un juge à la retraite pourrait être désigné pour mener l'enquête sur de telles plaintes. On prévoit que ces situations seront plutôt rares.

## 2-7 Le Groupe d'étude recommande que la Loi prévoie la désignation d'un juge à la retraite pour mener enquête sur les plaintes d'accès à l'information déposées contre le Commissariat à l'information.



## 2-5 Le Groupe d'étude recommande :

- que la Loi s'applique à la Chambre des communes, au Sénat et à la Bibliothèque du Parlement; mais
- que la Loi exclue l'information protégée par l'immunité parlementaire, les documents des partis politiques et les dossiers personnels et politiques des sénateurs et des députés; et
- que le Parlement détermine si le processus approprié de recours au deuxième palier est un examen judiciaire à la suite d'une enquête sur une plainte effectuée par le Commissaire à l'information ou si un autre processus d'examen devrait être mené par le Parlement lui-même. Par exemple, un groupe de parlementaires d'expérience pourrait être nommé afin d'examiner les situations où le Commissaire recommande la divulgation, mais la Chambre des communes, le Sénat ou la Bibliothèque du Parlement maintiennent que la demande d'information est protégée par l'immunité parlementaire.

## Les agents du Parlement

Les agents du Parlement sont responsables envers la Chambre des communes, le Sénat ou les deux Chambres du Parlement pour l'exécution de certaines tâches qui sont prescrites par une loi. Le Directeur général des élections, le Vérificateur général, le Commissaire aux langues officielles, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée sont des agents du Parlement du Canada.

Le Vérificateur général, le Commissaire à l'information et le Commissaire à la protection de la vie privée ont tous exprimé des préoccupations au sujet de la possibilité qu'ils aient à divulguer de l'information fournie par d'autres institutions au cours de vérifications ou d'enquêtes, ou de l'information produite à l'intérieur, à l'appui de ces vérifications ou enquêtes.

Le Groupe d'étude est d'avis que la Loi devrait s'appliquer au Vérificateur général, au Commissaire aux langues officielles, au Commissaire à l'information et au Commissaire à la protection de la vie privée. Nous croyons aussi que leurs préoccupations au sujet de l'exécution de leurs mandats devraient être traitées dans la Loi.

Le mandat du Directeur général des élections diffère puisque son mandat n'est pas de surveiller les activités de l'exécutif comme le font les autres agents parlementaires. Son mandat au contraire est de diriger Elections Canada, l'agence non partisane responsable du système électoral fédéral. La *Loi électorale du Canada* régit déjà la divulgation et la non-divulgation des documents électoraux et de l'information liés aux enquêtes. L'ajout des dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information* à ce régime pourrait mener à des conflits de lois. Le Groupe d'étude a donc conclu que le Directeur général des élections ne devrait pas être assujéti à la Loi. Cependant, nous sommes d'avis que le régime actuel de divulgation prévu dans la *Loi électorale du Canada* devrait être

## Le législatif

### Le Parlement

Le Comité parlementaire de 1986 était d'avis que la législation sur l'accès à l'information devrait s'appliquer aux institutions qui sont perçues par le grand public comme faisant partie de l'appareil gouvernemental, y compris le Sénat, la Chambre des communes (sauf pour les bureaux des sénateurs et des députés) et à la Bibliothèque du Parlement. Cette recommandation a été appuyée par chacun des commissaires à l'information par la suite.

Le Comité du Parlement s'est aussi préoccupé de protéger l'immunité parlementaire. L'immunité parlementaire est le droit collectif et le droit individuel accordés aux parlementaires afin d'assurer qu'ils soient en mesure d'accomplir leurs fonctions et leurs tâches sans obstruction. L'immunité est protégée par la Constitution et porte sur toutes les questions liées aux procédures parlementaires. Cela comprend le droit à la liberté d'expression du député, le droit de la Chambre de régler ses propres affaires internes et le droit d'un Comité de convoquer des témoins.

Nous sommes d'avis que la Loi devrait s'appliquer à l'information de nature administrative des institutions du Parlement, c'est-à-dire de la Chambre des communes, du Sénat et de la Bibliothèque du Parlement. Cependant, nous sommes aussi d'avis qu'on doit exempter l'information qui est protégée par l'immunité parlementaire. À notre avis, cette protection est nécessaire pour faire en sorte que le Sénat et la Chambre des communes fonctionnent avec indépendance et efficacité. La Loi ne devrait pas s'appliquer non plus à l'information des partis politiques et de leurs caucuses, ou aux documents personnels, ou politiques des sénateurs et des députés individuels ou à ceux qui se rapportent à leurs électeurs.

Pour assurer son autonomie par rapport à l'exécutif et aux tribunaux, et pour protéger son immunité et ses privilèges, le Parlement peut vouloir étudier un processus modifié de recours de deuxième palier pour s'occuper des plaintes relatives à la divulgation de ses documents. Si le Parlement est d'avis que le recours en révision judiciaire devant la Cour fédérale serait incompatible avec son indépendance, l'examen de deuxième palier, après l'étape de l'enquête sur la plainte, pourrait être effectué par le Parlement lui-même. En d'autres termes, la première étape du processus normal de recours resterait la même; le demandeur aurait le droit de présenter une plainte au Commissaire à l'information, et le Commissaire pourrait faire enquête sur la plainte et faire des recommandations à l'institution parlementaire appropriée. Tout examen subséquent serait cependant effectué par le Parlement, par exemple par un groupe spécial de parlementaires siégeants ou d'anciens parlementaires nommés conjointement par les deux Chambres du Parlement. Le groupe, à son tour, ferait ses recommandations aux présidents de chaque Chambre qui sont les autorités reconnues en matière d'immunité parlementaire.

Le privilège absolu permet à ceux

qui assument leurs fonctions légitimes dans ces institutions très importantes de l'État (le Parlement et les tribunaux) de ne pas être

exposés à d'éventuelles poursuites judiciaires. C'est nécessaire dans l'intérêt national : cette protection est d'ailleurs jugée nécessaire depuis des siècles dans notre régime démocratique. Elle permet à notre système judiciaire et à notre système parlementaire de fonctionner en toute liberté.

John Fraser  
Ancien président de la Chambre  
Débats des Communes  
le 5 mai 1985

Les tribunaux peuvent déterminer si le privilège revendiqué est nécessaire pour que la législation soit capable de fonctionner, mais ne sont pas habilités à examiner si une décision particulière prise conformément au privilège est bonne ou mauvaise.

La Juge McLachlin dans  
*New Brunswick Broadcasting Co. c. Nouvelle-Écosse* [1993]  
1 R.C.S. 319

2-3 Le Groupe d'étude recommande que la Loi ne s'applique pas à l'information portant sur les intérêts essentiels d'organisations qui sont déjà assujetties à la Loi (p. ex. les sources des journalistes, les activités commerciales concurrentielles), dans les cas où les exemptions actuelles ne protégeraient pas adéquatement cette information.

Pour faire en sorte qu'une approche fondée sur des critères d'assujettissement fonctionne, il est important que cette question soit étudiée très tôt et d'une manière cohérente lorsque des décisions sont prises de créer de nouvelles organisations. Cela n'a pas semblé toujours être le cas dans le passé. Cependant, la nouvelle politique du gouvernement intitulée *Politique sur la diversification des modes de prestation de services* (Politique DMPS) donne l'occasion de le faire puisqu'elle requiert que pour tout organisme de DMPS proposé, on ait à fournir une analyse comparant, entre autres, un certain nombre de tests « d'intérêt public », y compris si la Loi sur l'accès à l'information devrait s'appliquer. Cette approche peut faire en sorte que la question de l'application soit examinée tôt dans le processus et d'une manière rigoureuse; cependant, il faudrait le renforcer pour y enchaîner l'approche fondée sur des principes que propose le Groupe d'étude.

En plus d'inclure des critères dans la Loi, nous sommes donc d'avis que ces mêmes critères et que plusieurs principes directeurs devraient faire partie de la Politique DMPS et du Guide de la politique qui serviront à déterminer si la Loi devrait s'appliquer à une nouvelle organisation.<sup>3</sup> Lorsqu'il est déterminé par l'application des critères qu'une nouvelle organisation ne devrait pas être assujettie à la Loi, la Politique DMPS devrait cependant prévoir que l'organisation mette en place un autre régime de divulgation afin d'assurer l'accès public aux renseignements.

2-4 Le Groupe d'étude recommande que la *Politique du gouvernement sur la diversification des modes de prestation de services* et le *Guide des politiques* soient modifiés :

- pour inclure les critères d'application de la Loi, ainsi que des principes directeurs, afin d'assurer qu'une analyse complète de la question de l'application est effectuée lorsque de nouvelles organisations de diversification des modes de prestation de services sont créées;
- afin d'assurer la mise en place d'un régime de remplacement complet de divulgation lorsqu'il est déterminé qu'il n'est pas approprié d'appliquer la Loi.

- l'institution effectue des fonctions dans un domaine de compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique;
- sauf là où le fait d'être assujéti serait incompatible avec la structure ou le mandat de l'organisation.

Nous sommes d'avis que ces critères devraient être appliqués aux initiatives existantes et proposées de diversification des modes de prestation de services. Notre analyse préliminaire indique que cette approche assujétirait toutes les sociétés d'État au régime d'accès à l'information. Cependant, l'assujettissement des sociétés d'État, de leurs filiales et des autres organismes de diversification des modes de prestation de services devrait être déterminé au cas par cas, à la suite d'un examen plus complet.

S'il est déterminé qu'une organisation existante est conforme aux critères, nous sommes aussi d'avis qu'avant d'être ajoutée à l'annexe I, elle devrait bénéficier d'un certain laps de temps pour préparer son nouveau système d'accès à l'information.

## 2-2 Le Groupe d'étude recommande que :

- un examen complet des organisations existantes de diversification des modes de prestation de services soit entrepris afin de déterminer si elles sont conformes aux critères;
- la Loi ne soit appliquée qu'aux organisations existantes qui sont conformes aux critères après une période raisonnable de temps pour qu'elles préparent leur nouveau régime d'accès à l'information.

Plusieurs organisations qui ne sont pas actuellement assujetties à la Loi ont des mandats qui peuvent être en partie incompatibles avec l'assujettissement à la Loi. Cependant, nous sommes d'avis que dans la plupart des cas, ces aspects des mandats de telles organisations peuvent être protégés en les excluant de façon ciblée du champ de la Loi, tout en maintenant l'application générale à l'organisation. Cette approche ciblée est adoptée dans plusieurs pays. Un exemple du genre d'information qui pourrait être visé est celui retenu par le Comité parlementaire de 1986, l'information concernant les activités concurrentielles de sociétés d'État telles que Postes Canada (p. ex. les activités de messagerie) et la Monnaie royale (p. ex. les ventes de bijoux), qui sont des activités qui se distinguent clairement des autres fonctions de services publics de ces sociétés. Le Groupe d'étude est d'avis que l'information de cette nature devrait être exclue précisément lorsque ces organisations sont autrement assujetties à la Loi.



À notre avis, la meilleure façon, à la fois pragmatique et fondée sur des principes, d'assurer le champ d'application approprié de la Loi et de déterminer si une organisation particulière devrait y être assujettie est de poser des critères reposant sur la propriété et le contrôle de l'organisme et sur la nature de service public des fonctions exercées.<sup>1</sup> La plupart des autres pays et les provinces ont déjà inclus des critères de propriété et de contrôle dans leur législation d'accès à l'information. Cela présuppose un droit d'examiner l'information détenue par des organisations appartenant au gouvernement ou contrôlées par lui. Les lois plus récentes sur l'accès à l'information comprennent des critères touchant à la nature de service public de la fonction exercée dont l'assise est que les entités fournissant des services publics devraient, dans l'intérêt de la transparence et de la responsabilité, être soumises à l'examen public.

Nous sommes d'avis qu'une combinaison de ces critères répond mieux aux défis des initiatives qui sont en évolution constante de diversification des modes de prestation de service. Ceux-ci devraient comprendre :

- la propriété et le contrôle : le gouvernement nomme la majorité des membres de l'entité qui dirige l'organisation; il fournit tout le financement de l'organisation par le truchement de crédits ou possède un intérêt majoritaire dans l'organisation;

- les fonctions d'intérêt public : l'organisation effectue des fonctions dans un domaine relevant de la compétence fédérale en ce qui concerne la santé et la sécurité, l'environnement ou la sécurité économique.

Tout organisme conforme aux critères de propriété ou de contrôle ou de fonctions d'intérêt public pourrait être ajouté à l'annexe I à moins que cela soit incompatible avec soit :

- sa structure de gouvernance (p. ex. un arrangement où les provinces sont responsables avec le gouvernement fédéral d'une fonction particulière, rendant difficile ou inappropriée l'application de la Loi fédérale à cette nouvelle structure);

- son mandat (p. ex. l'information essentielle à l'exécution du mandat de l'entreprise ne pourrait être protégée par des exemptions ou des exclusions au titre de la Loi).

## 2-1 Le Groupe d'étude recommande que :

- la Loi soit modifiée pour établir des critères qui serviront à la détermination de quelles institutions devraient être assujetties à la Loi;

- les critères fassent en sorte que les institutions soient assujetties si :
  - le gouvernement nomme la majorité des membres de leur conseil d'administration, fournit tout le financement par des crédits ou possède un intérêt majoritaire;

Jerry Bartam  
Rapport de recherche 12

La gouvernance a beaucoup évolué depuis l'introduction de la LAI, et il en sera de même au cours des 20 prochaines années alors que le gouvernement mettra en place de nouvelles façons innovatrices de réaliser les projets publics. Il faudra suffisamment de souplesse pour permettre au gouvernement de considérer la Loi comme étant un élément d'une approche globale de divulgation et de reddition de comptes.

Nous nous rangeons à l'avis que l'approche actuelle n'est pas satisfaisante. Dans la conception d'une solution, nous sommes d'avis que certaines des observations sont pertinentes :

- la portée de la législation canadienne est moins étendue que celle de la plupart des autres pays et des provinces canadiennes;
- il y a des anomalies apparentes dans l'application de la Loi (p. ex. la Monnaie royale canadienne est assujettie à la Loi, alors que Postes Canada ne l'est pas, bien que les deux sociétés d'État vendent activement des produits au Canada et à l'étranger);
- bon nombre de sociétés d'État, présentement exemptées de la Loi, ont des préoccupations quant à la protection de leurs intérêts commerciaux si elles deviennent assujetties à la Loi, notamment lorsqu'elles ont le mandat de faire un profit et qu'elles sont en concurrence avec des entités non gouvernementales;

- certaines sociétés ont des préoccupations uniques quant à leurs mandats (p. ex. Radio-Canada s'inquiète à juste titre de la protection des documents portant sur sa programmation, ainsi que des sources de ses journalistes);
- les filiales des sociétés d'État sont très diversifiées, comprenant des entreprises créées à des fins précises, mais qui sont maintenant inactives, des sociétés numérotées qui ne font que détenir les actions d'autres entités corporatives et de vigoureuses entreprises commerciales qui commercialisent à l'étranger, entre autres, notre expertise technologique;

- bien que le gouvernement ait transféré certaines fonctions à des sociétés privées et sans but lucratif, il continue à les réglementer (p. ex. les services de navigation aérienne ont été transférés à Nav Canada, mais les renseignements sur la sécurité aérienne sont toujours disponibles par l'entremise de Transports Canada, qui a le mandat de réglementer la sécurité aérienne et qui est assujetti à la Loi);
- certaines organisations désignées par les commentateurs pour inclusion éventuelle au champ d'application de la Loi effectuent des fonctions qui ne relèvent pas maintenant et n'ont jamais relevé du gouvernement fédéral (p. ex. la Société canadienne du sang – entreprise privée sans but lucratif – qui a repris la responsabilité du système national de sang de la Croix rouge canadienne).

Le Groupe d'étude est d'avis qu'il est nécessaire d'avoir une approche fondée sur des principes, qui permettra de définir clairement quelles sont les entités qui devraient être assujetties à la Loi. Ces principes devraient toutefois comporter la souplesse requise pour procéder à des changements éventuels, au fur et à mesure que les gouvernements introduisent des façons nouvelles d'atteindre leurs objectifs publics.

Les organismes régis par la Loi et les raisons pour lesquelles ils le sont doivent être clairs. [] Il faut une uniformité afin que le gouvernement puisse décider de façon cohérente de l'inclusion d'un organisme et expliquer et défendre ses décisions en public.

Jerry Bartram  
Rapport de recherche 12

Le paragraphe 77(2) de la Loi autorise le gouvernement à ajouter de nouvelles institutions par décret. Il n'y a pas de disposition autorisant le gouvernement à retrancher des institutions inscrites à l'annexe I; pour ce faire, il faut une loi du Parlement.

Cette approche quant aux institutions qui sont assujetties à la Loi a été critiquée pour plusieurs motifs :

- plusieurs institutions qui fournissent actuellement des services publics ne sont pas assujetties à la Loi;
- il ne semble pas y avoir de logique ou d'explication rationnelle permettant de comprendre pourquoi certaines institutions figurent à l'annexe I alors que d'autres n'y sont pas;
- il ne semble pas exister de processus officiel au sein du gouvernement permettant d'assurer que l'on examine, lors de la création de nouvelles institutions, la question de l'application de la Loi;

- l'annexe I ne porte que sur les institutions qui font partie de l'autorité exécutive du gouvernement et ne couvre ni le Parlement ni les tribunaux.

En nous fondant sur des études réalisées pour le compte du Groupe d'étude, sur une comparaison détaillée avec d'autres ressorts et sur les messages qui nous ont été transmis avec insistance lors des consultations publiques, nous sommes arrivés à la conclusion que la portée de la *Loi sur l'accès à l'information* doit être modernisée et élargie, qu'elle doit se fonder sur des principes et être rendue plus cohérente. Nous allons discuter de l'application de la Loi aux trois autorités du gouvernement : l'exécutif, le législatif et le judiciaire.

## L'exécutif

Les programmes et les services du gouvernement sont réalisés par les ministères, les organisations, les commissions, les tribunaux, les sociétés d'État et autres organismes qui ensemble constituent l'autorité exécutive du gouvernement. Bien que les organismes de services spéciaux soient dans le secteur privé et ne fassent pas partie, à proprement parler, de l'autorité exécutive, nous les incluons ici parce que plusieurs d'entre eux offrent des services de nature publique.

Le gouvernement continue de créer un grand nombre de sociétés et d'organismes diversément constitués, chargés d'un mandat de service public tout en restant à une certaine distance du gouvernement. La Loi peut ou non s'appliquer à de tels organismes. En ce moment, 25 sociétés d'État sont régies par la Loi alors que 17 ne le sont pas. Plusieurs autres organismes de service spécial ne sont pas assujettis à la Loi. Il s'agit, entre autres, de sociétés d'État et sociétés privées, sans but lucratif, telles que Nav Canada et la Commission canadienne du blé. Nous n'avons pu déceler de critères ou de raisonnement évident qui auraient déterminé lesquels de ces organismes devraient être assujettis à la Loi.

Jerry Bartam  
Rapport de recherche 12

Il est possible d'étendre la portée de la Loi sur l'accès à l'information relativement aux entités du pouvoir exécutif — qui devraient demeurer le principal point de mire des personnes d'accès à l'information puisqu'elles exercent le pouvoir décisionnel du gouvernement.

## Chapitre 2 – Revoir le champ d'application : les institutions assujetties

La détermination du champ d'application de la Loi et comment les institutions y sont assujetties est fondamentale à tout régime d'accès à l'information.

Lorsque la *Loi sur l'accès à l'information* a été adoptée en 1983, l'activité gouvernementale était pour la plus grande part le fait des ministères et de quelques sociétés d'État. Depuis lors, le gouvernement du Canada a restructuré le secteur public afin de réduire les coûts et d'améliorer l'efficacité. Il a transféré certaines fonctions à l'extérieur du secteur public et créé des mécanismes organisationnels diversifiés pour la prestation des services, dont certains organismes qui ont un mandat leur permettant de faire des profits, ainsi que des partenariats avec d'autres paliers de gouvernement et avec le secteur privé. Il est clair qu'à l'avenir, la prestation des services de nature publique se fera de plus en plus par l'entremise d'une variété de structures institutionnelles, dont plusieurs seront à distance du gouvernement.

Le défi consiste à trouver des façons efficaces et pratiques d'assurer que le droit fondamental des Canadiens à l'accès à l'information est constamment pris en compte lorsque les décisions sont prises d'établir des institutions. Nous avons conclu qu'il n'y a pas d'approche simple à la détermination de quelles institutions devraient faire partie du champ d'application de la Loi. Nous ne proposons pas de simplement prolonger automatiquement le champ d'application à chaque nouvel organisme de service spécial (c.-à-d. les sociétés d'État, les sociétés privées, sans but lucratif, les partenariats fédéraux-provinciaux-territoriaux, etc.). De plus, nous ne croyons pas que la portée de la Loi devrait être élargie à chaque entité du secteur privé qui effectue une activité pouvant être considérée comme ayant une incidence éventuelle sur l'intérêt public.

La Loi s'applique aux documents qui relèvent des institutions fédérales, mais ne comprend pas de définition précise de l'expression « institution fédérale ». Elle n'établit pas non plus de critères permettant d'identifier ces institutions. L'article 3 de la Loi définit tout simplement une institution fédérale comme étant tout ministère ou département, ou tout organisme figurant à l'annexe I de la Loi. L'annexe I comporte une liste de 19 ministères et départements, ainsi que de 142 autres organismes, allant de l'Agence de promotion économique du Canada atlantique à la Banque du Canada, à la Commission nationale des libérations conditionnelles et à la Monnaie royale canadienne.

Il devrait y avoir très peu d'organisations, quel que soit leur statut, ministère fédéral, organisme de service spécial, société d'État, etc., qui ne sont pas assujetties à la Loi. Toutes celles qui demandent l'exemption devraient fournir des motifs pleinement convaincants pour obtenir ce statut spécial.

[Traduction]

Canadian Library Association  
Mémoire au Groupe d'étude

L'efficacité de plusieurs lois d'accès à l'information a été affaiblie à cause de la restructuration. Ces lois s'appliquent depuis toujours aux ministères gouvernementaux ou à d'autres organisations étroitement liées à ces ministères. Avec le transfert de l'autorité à des organisations quasi-gouvernementales ou privées, la portée de la Loi s'est rétrécie.

[Traduction]

Alasdair Roberts  
*Structural Purism and the Right to Information*, School of Policy Studies, Working Paper 15  
février 2001



L'international pourraient avoir des préoccupations quant aux répercussions d'un tel changement sur leurs opérations. Il y a lieu de travailler avec ces ministères afin d'évaluer l'impact probable et les façons d'y faire face.

1-2 Le Groupe d'étude recommande qu'à la suite de discussions approfondies, avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés, sur l'incidence des coûts et la manière de gérer toute augmentation éventuelle des demandes, la Loi soit modifiée afin de conférer à toute personne le droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale.

## Conclusion

L'article 2 de déclaration d'objet demeure valide, mais il doit être mieux communiqué, aussi bien au grand public qu'aux fonctionnaires. Il faut poursuivre les discussions avec les ministères qui seraient le plus probablement touchés par l'élargissement du droit d'accès à « toute personne ». Cependant, nous convenons, avec bon nombre d'intervenants, qu'il est temps que la Loi soit modernisée afin de conférer un droit d'accès universel.

<sup>1</sup> L'honorable John Roberts, secrétaire d'État, *Législation sur l'accès public aux documents du gouvernement*, (Livre vert), 1977, Ministre des Approvisionnements et services Canada.

Devrait-il y avoir quelque restriction géographique que ce soit au droit d'accès?

On pourrait soutenir que l'extension de ce droit à des non-Canadiens situés à l'extérieur du pays ne contribuerait pas grand-chose à l'objectif fondamental de l'accès à l'information, soit de promouvoir la reddition de comptes du gouvernement et augmenter la participation du public dans la formulation des politiques. L'extension du droit d'accès pourrait aussi imposer des coûts additionnels aux contribuables canadiens.

Par contre :

- avec la mondialisation croissante, de plus en plus de documents liés à une question donnée se trouveront dans plus d'un pays et les chercheurs devront les obtenir de chacun afin de constituer un dossier complet;
- les personnes et les organisations se trouvant en dehors du Canada peuvent avoir un intérêt légitime à l'obtention de documents du gouvernement canadien, tout comme les Canadiens peuvent avoir un intérêt légitime à l'obtention de l'information détenue par d'autres gouvernements;

- dans la plupart des autres pays, y compris les États-Unis, la législation sur l'accès à l'information accorde un droit d'accès complet à tout requérant. Les Canadiens ont le droit de faire des demandes à ces différents pays pour obtenir de l'information et ils exercent ce droit;
- les personnes et les organisations situées à l'extérieur du Canada peuvent contourner la restriction actuelle, et ils le font, en trouvant quelqu'un au Canada qui est disposé à présenter une demande d'accès en leur nom;

- la restriction actuelle empêche le gouvernement d'adopter un système d'accès électronique à l'information, qui permettrait de recevoir et de répondre à des demandes sous forme électronique, puisqu'il serait très difficile de déterminer où le requérant se trouve exactement.

Dès 1986, le Comité parlementaire avait recommandé que toute personne physique ou morale soit admissible à présenter une demande d'accès en vertu de la Loi. Étant donné le contexte de la mondialisation qui fait que les pays sont de plus en plus interreliés, ainsi que l'approche moins restrictive adoptée par plusieurs autres pays, le Groupe d'étude est d'avis qu'il n'est probablement pas possible de maintenir l'exigence qu'un requérant soit présent au Canada, du moins pas à long terme.

Les fonctionnaires des pays où cette restriction n'existe pas, comme les États-Unis, nous ont dit que les demandes en provenance de l'étranger n'ont pas d'impact important sur le nombre ou l'envergure des demandes qu'ils reçoivent. Ils croient que la seule différence consiste dans le fait que les demandes en provenance de l'étranger peuvent être faites directement, plutôt que par l'entremise d'un représentant local. Rien ne porte à croire que l'élimination de cette restriction aurait des répercussions différentes au Canada. Toutefois, les ministères qui ont un mandat tourné surtout vers

Dans ma recherche sur les É.-U. et le génocide rwandais de 1994, je me suis servi de la *Freedom of Information Act* pour obtenir la divulgation de documents qui révèlent notre inaction. Afin de comprendre les activités précises des É.-U. aux Nations Unies, j'ai aussi déposé des demandes en vertu de la Loi sur l'accès à l'information du Canada afin de savoir comment le gouvernement du Canada avait perçu les activités des É.-U. Il est donc possible, de cette manière, de se faire une idée plus exacte du rôle des É.-U. et de mieux comprendre ces horribles événements. De la sorte, l'utilisation des lois étrangères sur l'accès aide à assurer la responsabilité des gouvernements au pays.

[Traduction]

William Ferrroggiaro  
National Security Archive  
Washington, D.C.

L'article énonce aussi que la Loi vise à compléter les procédures existantes d'accès et à ne pas limiter l'accès à l'information normalement disponible au public.

Les tribunaux se sont constamment appuyés sur l'article de déclaration d'objet pour interpréter la Loi.

Le Comité parlementaire de 1986 n'a recommandé aucun changement aux principes d'accès énoncés à l'article 2. Cependant, le Comité a recommandé que la Loi donne mandat au Secrétaire du Conseil du Trésor et au Commissaire à l'information d'éduquer le public en général aussi bien que les fonctionnaires au sujet des principes d'accès.

Lors de toutes nos consultations, nous avons constaté que la plupart des intervenants, des membres du grand public et des fonctionnaires ne connaissaient pas les principes établis dans la Loi. Cependant, lorsqu'ils en sont informés, ils en viennent à la conclusion que ces principes sont les bons et qu'ils sont tout aussi pertinents pour l'avenir qu'ils l'étaient il y a 20 ans.

À notre avis, ce manque de connaissance ou de compréhension des principes d'accès peut avoir un effet négatif sur la manière d'interpréter ou d'appliquer la Loi. Nous sommes donc pleinement d'accord avec le Comité parlementaire – que les principes énoncés dans l'article de déclaration d'objet devraient être mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.

### 1-1 Le Groupe d'étude recommande :

- que les principes d'accès actuellement établis dans l'article 2 de déclaration d'objet de la Loi demeurent inchangés;
- que le Secrétaire du Conseil du Trésor et le Commissaire à l'information fassent en sorte que les principes d'accès soient mieux communiqués au public en général et à la fonction publique.

## Le droit d'accès

La détermination de qui peut se prévaloir du droit d'obtenir des documents détenus par le gouvernement du Canada est liée aux principes de reddition de comptes du gouvernement et de participation publique sous-jacents à la Loi. Nous sommes d'avis que la portée du droit d'accès devrait être réexaminée dans le contexte d'une mondialisation accrue.

L'article 4 de la Loi accorde un droit d'accès aux documents relevant d'une institution fédérale aux citoyens canadiens et aux résidents permanents. Il autorise aussi le gouverneur en conseil à étendre ce droit à d'autres personnes. En 1989, le gouvernement a accordé le droit d'accès à toutes les personnes physiques et morales présentes sur le territoire canadien. Dans chaque cas, le droit d'accès du requérant est vérifié avant le traitement de la demande (p. ex., par l'adresse de retour).

[Les intervenants] appuient les principes qui sous-tendent la Loi et estiment que le but de donner accès au public à l'information détenue par le gouvernement, comme le souligne la disposition de déclaration d'objet de la Loi, témoigne de l'importance du partage de l'information entre un gouvernement et ses citoyens dans un régime démocratique.

Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application

Cette exigence semble être redondante et ne pas correspondre au modèle adopté par d'autres lois sur la liberté d'information, qui ne font normalement pas de distinction quant à la nationalité du demandeur. Les demandeurs étrangers qui veulent utiliser la loi canadienne n'ont aucune difficulté à trouver un substitut canadien pour faire la demande en leur nom.

Colin J. Bennett  
Rapport de recherche 3

# Chapitre 1 – Commencer par le début : les principes et le droit d'accès

La première tâche de l'examen de la *Loi sur l'accès à l'information* (la Loi) et de son application est de déterminer si ses principes et ses buts sous-jacents continuent à servir les intérêts des Canadiens et de la société canadienne. Les principes de l'accès à l'information devraient susciter la confiance du public et le respect de l'intérêt public en encourageant le plus grand degré possible d'ouverture et de transparence tout en tenant compte des préoccupations légitimes telles la protection des renseignements personnels, la confidentialité commerciale et les relations intergouvernementales.

Les objectifs qui sous-tendent la législation sur l'accès à l'information ont été reconnus dans le Livre vert<sup>1</sup> de 1977 sur l'accès aux documents du gouvernement qui concluait :

- qu'une reddition de comptes efficace – le jugement du public sur les choix faits par le gouvernement – dépend de la connaissance de l'information et des options qui s'offrent aux décideurs;
- que les documents du gouvernement contiennent souvent de l'information essentielle pour permettre aux citoyens et aux organisations de participer de façon efficace au processus décisionnel du gouvernement;

- que le gouvernement est devenu le plus grand dépositaire d'information sur notre société. Cette information a été préparée à l'aide des fonds publics, elle devrait donc être accessible au public chaque fois que c'est possible.

## Principes d'accès et objet de la loi

Le Parlement a décidé d'enchâsser dans la Loi le principe du droit d'accès à l'information. La déclaration d'objet de l'article 2 oriente les tribunaux dans l'interprétation de la Loi et les fonctionnaires dans sa mise en œuvre. L'article 2 établit le droit d'accès aux renseignements détenus au gouvernement conformément aux principes suivants :

- les documents du gouvernement devraient être accessibles au public;
- les exemptions nécessaires au droit d'accès devraient être limitées et précises;
- les décisions sur la divulgation des documents du gouvernement devraient être examinées indépendamment du gouvernement.

Un gouvernement ouvert est l'assise de la démocratie.

Livre vert, 1977

L'hypothèse voulant que les

démocraties soient mieux servies quand les citoyens sont informés et qu'ils font preuve d'intérêt et d'engagement à l'égard de la vie publique est bien établie. [ L'information est parfois considérée comme la monnaie d'échange de la vie démocratique.

Neil Naville  
Rapport de recherche 2

Les articles de déclaration d'objet peuvent être d'importants moyens d'interpréter et d'orienter l'interprétation adéquate des autres dispositions de la Loi lorsque le libellé est vague ou ambigu. [Traduction]

Commission australienne de réforme du droit, Rapport 77



La Division des politiques de l'information et de la sécurité du Secrétariat du Conseil du Trésor est la première source de conseils experts, de formation et d'orientation pour les institutions fédérales. Celles-ci reçoivent également des conseils juridiques du ministère de la Justice par le truchement de ses services juridiques dans chaque ministère et de sa Section sur le droit de l'information et de la protection des renseignements personnels. Les institutions fédérales assujetties doivent faire rapport annuellement au Parlement sur leur mise en œuvre de la Loi. Chaque année, la présidente du Conseil du Trésor dépose une compilation des données statistiques contenues dans ces rapports. Le Parlement reçoit également les rapports annuels du Commissaire à l'information, en sus de tout rapport spécial que le Commissaire peut déposer.

L'utilisation du masculin dans le reste du présent document a pour seul but d'alléger le texte et s'applique sans discrimination aux personnes des deux sexes. Se fondant sur la situation aux États-Unis, le gouvernement du Canada s'attendait à recevoir 50 000 demandes en 1984, première année de mise en œuvre de la Loi. En fait, à peine 2 229 furent reçues. La barre des 20 000 demandes a été dépassée pour la première fois en 2000-2001. Pour l'année fiscale 2000-2001, le taux combiné des demandes d'accès à l'information et des demandes de renseignements personnels au niveau fédéral s'établissait à 0,004 par habitant, soit environ la moitié de sa valeur au niveau fédéral aux États-Unis (0,0079). Examen des frais d'administration reliés aux lois sur l'accès à l'information et la protection des renseignements personnels, Rapport de recherche 11. L'étude menée par Conseils et Vérification Canada a conclu, sur la base des données de 1998-1999, que le coût total (direct et indirect) pour les programmes d'accès était d'environ 28,8 millions de dollars. Ce montant est contesté par les institutions comme étant beaucoup trop bas et par certains intervenants comme étant gonflé. Ce montant a toutefois été avalisé en grande partie par des travaux ultérieurs de Conseils et Vérification Canada dans des institutions déterminées.

Le coût par habitant au Canada est à peu près le même qu'aux États-Unis qui, avec une population de 281 millions d'habitants, évaluent les coûts d'accès à l'information pour toutes les agences fédérales à 253 millions de dollars pour l'année 2000.

Goss Gilroy Inc., *Analyse des droits des demandes d'accès à l'information*, Rapport de recherche 23. Au moment de mettre ce rapport sous presse, le Rapport annuel 2001-2002 du Commissaire à l'information a été publié, le 6 juin 2002. Il fait état d'une diminution du nombre des plaintes malgré une augmentation du nombre des demandes aux institutions fédérales. En 2001-2002, 1 232 enquêtes ont été fermées, dont 28,2 % portaient sur les retards; 6,2 % portaient sur les prolongations de délais; et 2,5 % portaient sur les droits à payer. Précité, note 3. En comparaison, les droits recouvrés par les organisations fédérales américaines au cours de l'année 2000 représentaient 2,8 pour cent des coûts administratifs de l'accès à l'information. Forum des politiques publiques, *Rapport sur les consultations sur la Loi sur l'accès à l'information et son application*, août 2001.

Accès à l'information, gestion administrative et de l'information, Manuel du Conseil du Trésor, Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, 1993.

<sup>10</sup> Ibid.

<sup>11</sup> Info Source [www.infosource.gc.ca](http://www.infosource.gc.ca)

La Loi énumère les institutions relevant de son champ d'application, les genres d'information gouvernementale qu'elle peut ou qu'elle doit protéger en réponse aux demandes d'accès et les documents qui sont entièrement exclus du champ de la Loi. Elle établit aussi le processus de demande, y compris les délais à respecter et les procédures d'avis des tiers; elle établit le Commissariat à l'information qui reçoit les plaintes et mène des enquêtes; et elle prévoit un recours supplémentaire devant la Cour fédérale.

Le *règlement sur l'accès à l'information* contient des règles plus détaillées entourant la présentation d'une demande au titre de la Loi, le transfert des demandes d'une institution gouvernementale à une autre et les droits payables.

La *Politique sur l'accès à l'information*<sup>9</sup> établit les exigences que toutes les institutions fédérales doivent appliquer pour assurer l'application efficace et cohérente de la Loi. Les *lignes directrices sur l'accès à l'information*<sup>10</sup> fournissent des conseils détaillés et des pratiques exemplaires, principalement à l'intention des fonctionnaires qui administrent la Loi dans le quotidien.

## Son fonctionnement

Chaque institution assujettie à la *Loi sur l'accès à l'information* est inscrite à l'annexe I de la Loi. Le responsable de l'institution (soit le ministre ou la personne désignée par décret) est responsable de l'administration de la Loi au sein de l'institution, ainsi qu'un fonctionnaire à qui sont déléguées toutes ou certaines de ces responsabilités (qui porte normalement le titre de « Coordonnateur de l'accès à l'information »).

Les demandes au titre de la Loi doivent être présentées par écrit au coordonnateur de l'accès dont l'adresse se trouve dans *Info Source*. Le coordonnateur de l'accès ou un membre de son personnel communique avec le requérant et avec les fonctionnaires de l'institution qui détiennent probablement les documents pertinents, et avec toute autre personne qui doit être contactée (par exemple, les tiers). Le requérant est normalement à nouveau contacté au sujet de l'échéancier pour répondre à la demande et des droits que l'institution se propose de percevoir.

Le processus d'examen indépendant des décisions des institutions comporte deux paliers. Les requérants ont le droit de porter plainte au Commissaire à l'information au sujet du traitement de leur demande par une institution fédérale. Après l'enquête et le rapport du Commissaire au responsable de l'institution, il y a un autre recours auprès de la Cour fédérale du Canada si l'institution ne divulgue pas les documents demandés.

## Introduction au régime d'accès à l'information

### Contexte

Le Canada compte parmi les 46 pays qui ont maintenant des lois sur l'accès à l'information. Pour certains de ces pays, il s'agit d'une législation et de traditions de longue date : la Suède a promulgué sa première loi en la matière en 1766, la Finlande s'est dotée de la première loi moderne d'accès à l'information en 1951 et les États-Unis ont adopté la *Freedom of Information Act* en 1966. Légiférer l'accès à l'information est une tendance internationale importante des dernières années.

Au Canada, ce n'est pas le gouvernement fédéral qui a fait œuvre de pionnier dans le domaine. La Nouvelle-Écosse a été le premier gouvernement à adopter une loi d'accès à l'information en 1977, suivie du Nouveau-Brunswick en 1978, de Terre-Neuve en 1981 et du Québec en 1982. La *Loi canadienne sur l'accès à l'information* a été adoptée de concert avec la *Loi sur la protection des renseignements personnels* en juin 1982 et est entrée en vigueur le 1<sup>er</sup> juillet 1983. Toutes les provinces et territoires canadiens ont aujourd'hui adopté des lois sur l'accès (voir aussi l'annexe 8).

En 1986, trois ans après l'entrée en vigueur de la loi fédérale, un examen approfondi a été mené par le Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes (le plus souvent cité dans notre rapport sous le titre « Comité parlementaire »). Son rapport, « *Une question à deux volets : Comment améliorer le droit d'accès à l'information tout en renforçant les mesures de protection des renseignements personnels* », a été publié en mars 1987 et la réponse du gouvernement : « *Accès et renseignements personnels : les prochaines étapes* » plus tard la même année. Le gouvernement a mis en œuvre la majorité des changements administratifs recommandés par le Comité, mais n'a pas fait les changements proposés à la Loi.

Depuis sa promulgation, la *Loi sur l'accès à l'information* a été modifiée à trois reprises. En 1992, l'amendement visait la prestation des documents en d'autres formats aux personnes atteintes de déficience sensorielle. En 1999, l'amendement constituait en infraction pénale le fait de faire délibérément obstruction au droit d'accès en détruisant, modifiant, cachant ou falsifiant un document, ou le fait de donner instruction à une autre personne de ce faire. En 2001, un amendement a été porté par la *Loi contre le terrorisme* qui prescrit qu'un certificat délivré par le Procureur général interdisant la divulgation d'information au motif de protection de la défense ou de la sécurité nationale prévaut contre les dispositions de la *Loi sur l'accès à l'information*.

### Le régime d'accès à l'information

La *Loi sur l'accès à l'information* a statut quasi-constitutionnel en ce qu'elle prévaut sur les dispositions des autres lois fédérales, sauf celles énumérées à l'Annexe II de la Loi. La Loi régit le droit d'accès à l'information générale détenue par le gouvernement, tandis que les renseignements personnels sont régis par les dispositions de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*.



- Nous avons eu de nombreuses consultations avec divers groupes au sein de la fonction publique. Nous voulions comprendre les défis précis auxquels certains secteurs font face, par exemple les personnes qui travaillent avec de l'information internationale ou scientifique. Des groupes de discussion avec des fonctionnaires de la base et des gestionnaires nous ont permis de comprendre les perceptions des personnes qui créent, gèrent et communiquent l'information. De plus, nous avons consulté les responsables de l'accès à l'information au sein des institutions fédérales pour tirer partie de leur expérience, de leur connaissance approfondie du système de l'accès et de leurs opinions réfléchies sur les améliorations à y apporter.

- En plus de profiter des analyses et des recommandations détaillées qui figurent aux rapports publiés par le Commissaire à l'information et ses prédécesseurs, nous avons discuté de solutions de rechange pour la réforme avec des représentants du Commissariat. Nous avons comparé les dispositions la loi canadienne avec celles de lois comparables dans d'autres ressorts, en portant une attention particulière aux lois ou modifications récentes. Nous avons rencontré des fonctionnaires, des représentants d'organismes exerçant la fonction de surveillance, des universitaires et divers intervenants dans six provinces canadiennes et en Australie, en Irlande, en France, en Suède, au Royaume-Uni et aux États-Unis. Leurs réflexions et conseils nous ont été très utiles. Ces consultations ont contribué à façonner notre perspective sur le régime canadien d'accès à l'information et nous ont fourni une mine d'idées et de pratiques exemplaires dont s'inspirer. Nous avons comparé notre système à celui d'autres ressorts non seulement pour faire appel aux meilleures de leurs dispositions et pratiques, mais aussi pour remettre les nôtres en question là où elles différaient de façon importante. Toutefois, il nous a toujours paru évident que la Loi devait être taillée à la mesure des besoins précis de la société canadienne et devait pouvoir fonctionner dans le contexte de ses institutions, de sa culture politique et de la structure de sa fonction publique.

- Pour approfondir notre compréhension des enjeux et relever des solutions potentielles, nous avons commandé 29 travaux de recherche sur plusieurs questions relatives à l'accès. Afin de rendre nos travaux transparents et accessibles, nous avons créé un site Web pour afficher les résultats de nos recherches et consultations, ainsi que les mémoires que nous avons reçus et les procès-verbaux des réunions de nos comités consultatifs. Ce corpus de documents donne l'image la plus complète disponible jusqu'ici de l'accès à l'information au niveau fédéral. Tous ces renseignements sont disponibles sur le CD-ROM qui accompagne notre rapport.

Enfin, ayant observé, à la fois au sein et à l'extérieur de la fonction publique, une absence généralisée de connaissance et de compréhension de la Loi et de son administration, nous avons décidé que notre rapport ne s'en tiendrait pas aux seules recommandations de réforme. Nous avons également tenté de renseigner le lecteur sur l'accès à l'information. Ainsi, par exemple, nous avons mis en évidence nombre de pratiques exemplaires qui, à notre avis, méritent une mise en œuvre généralisée dans l'administration fédérale. Elles sont signalées par une case cochée ✓ dans le texte. Nous espérons que le présent rapport constitue une analyse complète qui servira aux décideurs et à d'autres, tant main-

tenant qu'à l'avenir.



## Notre travail

Le gouvernement du Canada a créé le Groupe d'étude pour examiner tous les éléments du régime d'accès à l'information au niveau fédéral et recommander des améliorations.

Le Groupe d'étude comprenait des fonctionnaires ayant une gamme d'expérience et d'antécédents pertinents et provenant de diverses institutions fédérales (liste des membres à l'annexe 6). Le Groupe d'étude a bénéficié du soutien de deux comités consultatifs, l'un formé de personnes de l'extérieur du gouvernement représentant diverses expériences et intérêts pertinents, le Comité consultatif externe, et l'autre formé de hauts fonctionnaires, le Comité consultatif des sous-ministres adjoints (voir l'annexe 7).

Pour nous, le défi consistait à présenter au gouvernement des recommandations à la fois fondées sur de solides principes et empreintes de pragmatisme, qui contribueraient à moderniser le régime d'accès à l'information de façon à ce qu'il puisse continuer à promouvoir un gouvernement transparent, efficace et responsable et un public bien informé tout en protégeant l'intérêt public.

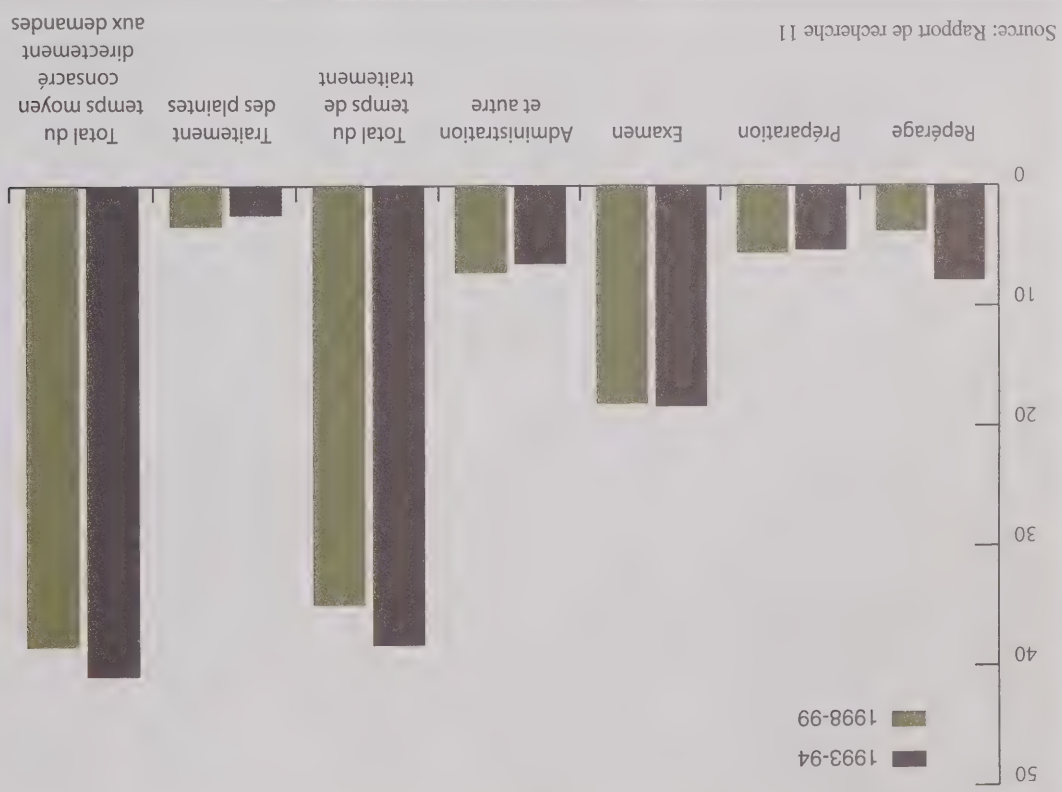
Afin de nous acquitter de cette tâche, nous avons examiné la documentation existante, commandé les recherches qui nous semblaient nécessaires et mené de vastes consultations, tant à l'intérieur qu'à l'extérieur du gouvernement.

• Nous avons d'abord examiné les analyses et rapports existants, y compris le Livre vert de 1977 intitulé *La législation sur l'accès aux documents du gouvernement* (le Livre vert); le rapport de 1987 du Comité permanent de la Justice et du Solliciteur général de la Chambre des communes (le Comité parlementaire) et la réponse du gouvernement; les rapports annuels des divers commissaires à l'information (notamment les suggestions de réforme avancées par le Commissaire à l'information dans son rapport pour 2000-2001); les analyses menées dans d'autres ressorts sur les questions d'accès; les commentaires et les rapports des députés et les projets de loi d'initiative parlementaire; et les études universitaires portant sur les questions générales d'accès et sur le régime canadien en particulier.

• Afin d'obtenir le point de vue des Canadiens qui ont recours à la Loi, des tiers qui fournissent de l'information au gouvernement, ainsi que du grand public, nous avons affiché sur notre site Web un document de consultation présentant les principales questions à l'étude, telles qu'elles se dégageaient de l'analyse des propositions de réforme antérieures et d'une revue de la documentation. En réponse, nous avons reçu des mémoires qui contenaient des recommandations sur presque tous les aspects de la Loi et de sa mise en œuvre. De plus, cinq tables rondes ont été organisées avec les principaux intervenants, y compris des journalistes, des bibliothécaires, des archivistes, des historiens, des universitaires, des représentants du monde des affaires, des organismes non gouvernementaux et des syndicats.<sup>8</sup> Nous avons aussi eu un certain nombre de rencontres informelles avec divers intervenants et associations. L'ensemble de ces consultations nous a permis de mieux comprendre les frustrations, les préoccupations et les attentes des usagers et des autres parties intéressées.

- Dans environ les deux tiers des demandes, l'institution renonce aux droits payables ou omet simplement de les percevoir. Les droits perçus représentent environ 1,8 pour cent des coûts directs de l'administration du programme d'accès.<sup>7</sup>

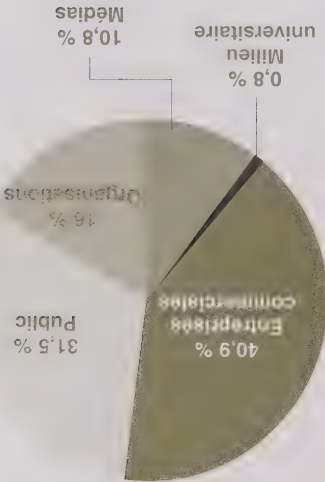
Temps de traitement des demandes (en heures)



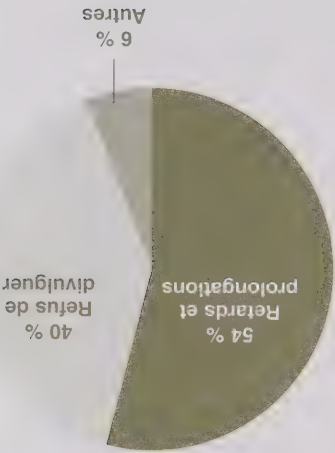
Source: Rapport de recherche 11

- Dans 60 à 80 pour cent des plaintes, le Commissaire à l'information a accepté l'application des exemptions faite par l'institution gouvernementale.
- Si le nombre de retards et de plaintes liées aux retards a augmenté, le temps moyen de réponse à une demande donnée (y compris le temps pour régler les plaintes, le cas échéant) a quelque peu diminué, passant de 40 heures, en 1993-1994, à 38 heures en 1998-1999.
- On estime qu'en 1999, le coût total (direct et indirect) du programme d'accès à l'information, y compris les coûts du Commissariat à l'information, se chiffrait à 28 845 000 \$. Entre 1993-1994 et 1998-1999, il a augmenté en moyenne de 7 pour cent par année. Cette augmentation est due à un accroissement de la demande, alors que le coût à l'unité est demeuré stable ou a légèrement diminué, en raison d'une plus grande efficacité de traitement.
- Les coûts de repérage des documents ont subi une diminution importante (d'environ 30 pour cent) depuis 1994 et pourraient continuer à baisser grâce à une meilleure gestion des dossiers. Toutefois, ces économies ont été neutralisées par une augmentation de 64 pour cent des coûts des activités administratives – par exemple les communications avec les requérants, le contrôle des demandes, l'examen des documents et par une augmentation de 104 pour cent des coûts pour répondre aux plaintes.

Provenance des demandes 2000-2001



Motifs des plaintes 2001-2002



- Plus de la moitié des demandes (52 pour cent en 2000-2001) se font auprès de cinq institutions fédérales : Citoyenneté et Immigration Canada, les Archives nationales, Santé Canada, Développement des ressources humaines Canada et le ministère de la Défense nationale.
- L'identité des requérants est protégée, mais des statistiques sont tenues sur les grandes catégories d'appartenance des usagers. Ces données indiquent qu'en 2000-2001, les entreprises ont eu recours à la Loi plus que tout autre groupe (40,9 pour cent), suivies du grand public (31,5 pour cent), des organisations non-gouvernementales (16 pour cent), des médias (10,8 pour cent) et des universitaires (0,8 pour cent). On estime que 10 pour cent des demandes proviennent de parlementaires; ils sont inclus dans la catégorie grand public.
- Un nombre restreint de requérants génère la majorité des demandes : selon les données pour 1998-1999, 35 pour cent des requérants font plus d'une demande par année et 11 pour cent d'entre eux font plus de sept demandes.

- En 2000-2001, une divulgation complète a été accordée pour 37,5 pour cent des demandes, une divulgation partielle pour 35,6 pour cent des demandes. L'information a été fournie aux requérants de façon non officielle dans 1,9 pour cent des cas. Aucune information n'a été divulguée pour 3 pour cent des demandes suite à l'application d'exemptions, ainsi que pour 0,3 pour cent des demandes suite à l'application d'exclusions. On n'a pu donner suite à presque 20,4 pour cent des demandes soit par manque d'information, soit à cause de l'inexistence des documents ou suite au désistement du requérant.
- La vaste majorité des demandes sont de taille modeste : 80 pour cent d'entre elles débouchent sur une communication de moins de 100 pages. Quelques-unes, à peu près un pour cent, sont de très grande envergure et débouchent sur une communication de plus de 1 000 pages.<sup>5</sup>

- C'est le ministère des Affaires étrangères et du Commerce international qui a reçu la demande la plus considérable à ce jour. Elle visait 1,2 million de documents.
- Moins de 10 pour cent des demandes donnent lieu à une plainte au Commissaire à l'information. En 2000-2001, le Commissaire a mené enquête sur 1 337 plaintes. Deux de ces plaintes n'ont pu être réglées à sa satisfaction et sont présentement devant la Cour fédérale.
- Les enquêtes du Commissaire à l'information ont duré, en moyenne, 5,4 mois en 2000-2001; la durée et les coûts des enquêtes augmentent, tant pour le Commissariat à l'information que pour les institutions fédérales.

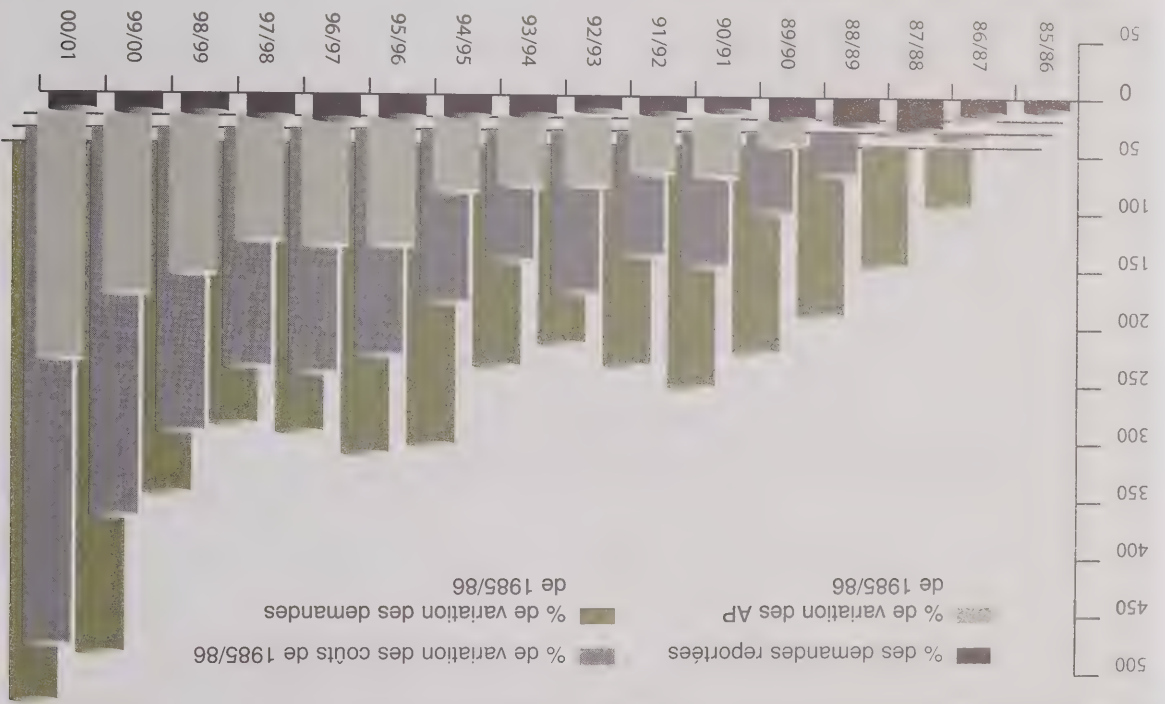
- Les retards (que ce soit par rapport à l'échéance initiale de 30 jours ou par rapport à une prolongation de délai permise par la Loi) sont le motif le plus important de plaintes (43 pour cent en 2000-2001), suivi des plaintes au sujet d'un refus de divulguer (40 pour cent) et de la longueur des prolongations du délai de réponse (11 pour cent).<sup>6</sup>



## Les données en bref

- En 2000-2001, les institutions fédérales ont reçu 20 789 demandes. Au cours des cinq dernières années, soit de 1995-1996 à 2000-2001, le nombre de demandes a augmenté de 64 pour cent.

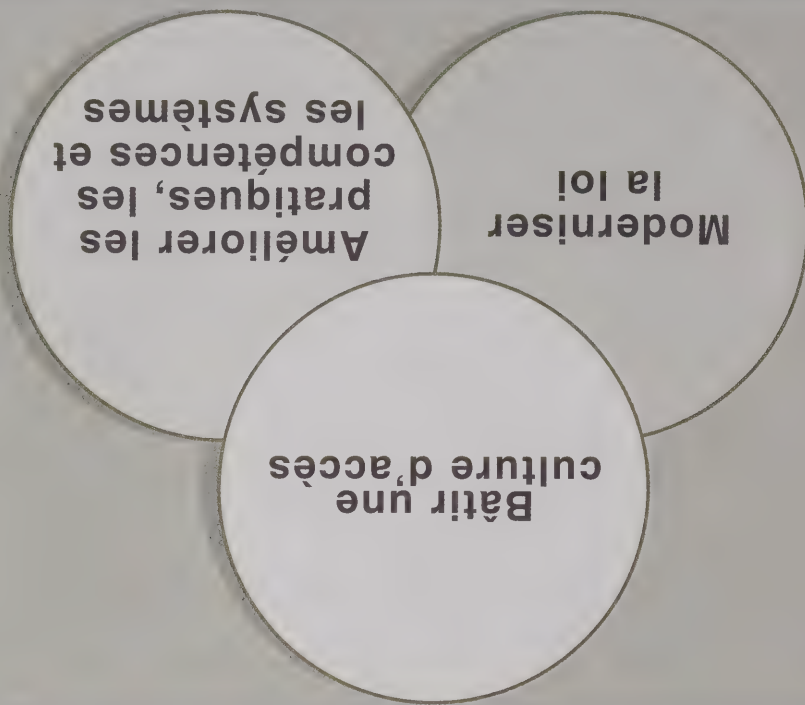
Comparaison des variations des éléments clés de l'AI entre 1985 et 2001



- Jusqu'à l'exercice 1998-1999, il y a eu une augmentation régulière du nombre de demandes reçues par les institutions fédérales, ainsi qu'une augmentation correspondante des coûts engagés pour le système. Il y a eu un bond important du nombre de demandes en 1999-2000 et en 2000-2001, suivi par une augmentation importante des coûts. Pendant plusieurs années, le nombre d'employés de l'accès à l'information [en années-personnes (AP)] signalé par les institutions a suivi la même courbe de croissance que le volume de demandes sauf pour les deux dernières années où leur nombre n'a pas augmenté en proportion. Depuis 1985-1986, le nombre de demandes reportées à l'exercice ultérieur a très peu changé, indiquant que l'arriéré n'est pas en croissance.

- renforcer la gestion de l'information dans l'administration fédérale, notamment par de la formation et du soutien pour tous les fonctionnaires (chapitre 9);
- améliorer la mesure du rendement et la qualité des rapports des institutions fédérales sur leurs activités en matière d'accès pour appuyer l'amélioration continue des opérations et permettre une meilleure surveillance par le Parlement (chapitre 10);
- bâtir une culture d'accès à l'information dans la fonction publique (chapitre 11);
- promouvoir un dialogue soutenu sur l'accès à l'information et relever la surveillance par le Parlement (chapitre 12).

## Une approche complète à la réforme du régime d'accès à l'information



## Orientations proposées

Notre rapport contient 139 recommandations visant le changement. Ces recommandations se classent en thèmes généraux :

- renforcer la compréhension des principes d'accès à l'information et adapter le droit d'accès au contexte de la mondialisation (chapitre 1);
- moderniser le champ d'application de la Loi par l'adoption de critères cohérents et rationnels pour décider de l'assujettissement des institutions et appliquer ces critères pour étendre le champ d'application à une gamme plus vaste d'institutions fédérales (chapitre 2);
- clarifier quels documents sont couverts par la Loi (chapitre 3);
- moderniser les dispositions de la Loi en matière d'exemptions et d'exclusions (p. ex. en assujettissant à la Loi les documents confidentiels du Cabinet) pour faire en sorte que l'équilibre prévu par la Loi ait pour résultat la plus grande divulgation responsable possible, de pair avec la protection appropriée de l'information de nature délicate lorsqu'il est dans l'intérêt public de le faire (chapitre 4);
- assurer un meilleur fonctionnement des modalités de demande officielle d'accès à l'information, afin que les Canadiens aient accès à l'information d'une façon simple, rapide et efficace tout en protégeant la viabilité du système d'accès (chapitre 5);
- améliorer l'efficacité, l'équité et la transparence de la procédure de plaintes; doter le Commissaire à l'information des outils nécessaires à l'accomplissement de son mandat; et considérer le remplacement du présent modèle de la présente structure d'ombudsman par un organisme doté de pouvoirs exécutifs (chapitre 6);
- voir à ce que les spécialistes de l'accès à l'information dans les institutions aient les compétences, la formation, les outils et les ressources dont ils ont besoin et profiter de la technologie pour rendre l'accès plus aisé pour les Canadiens (chapitre 7);
- mettre en place une stratégie globale de communication de l'information gouvernemen-  
mentale aux Canadiens par différents moyens, le recours à la Loi constituant un  
dernier ressort (chapitre 8);

- Il est nécessaire de passer d'une approche administrative réactive à un concept plus actif de prestation du programme d'accès à l'information. L'efficacité de l'accès à l'information dépend fortement de l'affectation de ressources suffisantes pour toutes ses composantes (les services d'accès à l'information, les secteurs des programmes qui détiennent l'information, les agences centrales qui fournissent du soutien et le Commissariat à l'information). L'affectation des ressources pour l'accès à l'information devrait se faire selon les méthodes utilisées pour l'administration de tous les autres programmes du gouvernement du Canada.

- Les coordonnateurs responsables de l'accès à l'information dans les institutions et leur personnel sont essentiels à l'efficacité du régime d'accès. Le gouvernement fait face à une crise imminente en matière de recrutement et de rétention de ce personnel spécialisé. Les fonctionnaires qui administrent la Loi ont aussi besoin de plus de soutien, de formation, de planification de carrière, ainsi que de technologies et d'outils de meilleure qualité pour remplir leur rôle.

- Les fonctionnaires ne disposent pas de la formation, des outils et du soutien dont ils auraient besoin. Les tâches d'accès à l'information sont en concurrence avec d'autres priorités opérationnelles. Ces tâches ne sont pas souvent perçues comme ayant de la « valeur » ou comme faisant « vraiment » partie de l'emploi. Les principes de l'accès ne sont pas encore intégrés aux valeurs fondamentales de la fonction publique et enracinés dans le quotidien.

- L'accès à l'information ne peut être amélioré sans une meilleure gestion de l'information. Il y a un besoin urgent de leadership et de mesures pour l'ensemble du gouvernement dans ce domaine.

- Il n'y a pas de solution magique aux insuffisances du système. Pour atteindre les résultats voulus par le Parlement, tous les éléments du système d'accès doivent être présents et bien fonctionner : de bons systèmes pour traiter les demandes, un personnel compétent, des gestionnaires et ministres qui donnent leur appui, des ressources appropriées, une bonne gestion de l'information, une bonne compréhension des principes et des règles par tous y compris les tiers, et des approches efficaces à la supervision de la Loi.

- Le coût administratif total de la Loi atteint actuellement environ 30 millions de dollars par année<sup>3</sup>, soit moins d'un dollar par Canadien par année.<sup>4</sup> Ce coût est peu élevé étant donné les importants objectifs de politique publique mis de l'avant par la Loi : la reddition de comptes et la transparence du gouvernement, un comportement professionnel et éthique de la part des fonctionnaires, la participation des Canadiens dans les choix d'orientations publiques et une société mieux informée et plus compétitive.



La performance du régime fédéral d'accès à l'information est généralement semblable à celle des autres ressorts au Canada et à l'étranger. La similitude des défis et des enjeux est frappante : le respect des délais de réponse, la gestion de l'information, la transparence des nouveaux organes de prestation de services publics, la gestion de la croissance de la demande, l'attribution de ressources suffisantes au programme d'accès, l'efficacité des mécanismes de contrôle et de règlement des différends, et le soutien continu de l'accès à l'information par la fonction publique et les instances politiques.

Les concepts, l'architecture et l'équilibre que l'on trouve dans la Loi sont fondamentalement valables. Toutefois, certaines des dispositions de la Loi doivent être modernisées – par exemple en assujettissant à la Loi les documents confidentiels du Cabinet – d'autres méritent clarification, et finalement, il y a lieu de combler certaines lacunes.

De façon générale, la portée de notre Loi est moins étendue que celle des lois comparables dans les provinces canadiennes et d'autres pays. Il n'existe aucun critère pour assurer des décisions uniformes et rationnelles en matière d'assujettissement de nouvelles institutions.

Les droits payables ne sont pas conçus comme mécanisme de recouvrement des coûts et ne devraient jamais être un obstacle à une demande légitime. Ils servent à favoriser des demandes ciblées et à protéger la viabilité du système. Ces objectifs seraient mieux réalisés par une grille tarifaire qui distinguerait les demandes commerciales des demandes générales et qui fournirait un moyen de gérer les coûts exceptionnels des demandes de très grande envergure.

Le Commissariat à l'information est une institution canadienne importante qui doit recevoir l'appui, les pouvoirs et les ressources nécessaires pour continuer de réaliser son rôle exigeant de surveillance à l'avenir.

Le règlement de plaintes particulières par des solutions négociées connaît un taux élevé de succès. Il manque, cependant, de moyens efficaces pour s'occuper des problèmes d'ordre systémique.

La grande majorité des enquêtes sur plainte sont menées de façon officielle; toutefois, depuis quelques années on voit augmenter sensiblement le nombre d'enquêtes officielles, ce qui soulève de nouvelles questions de procédure qu'il faut aborder.

À chaque étape du processus d'accès – de la réception de la demande à l'enquête sur plainte – l'on ressent un besoin important de processus plus rigoureux, de règles plus claires et mieux comprises et de plus d'uniformité dans les résultats, à la fois pour les usagers et pour les institutions fédérales.

## Constatations et conclusions principales

### Constatations

- Les Canadiens font une utilisation relativement modeste<sup>2</sup> de la *Loi sur l'accès à l'information*, mais cet usage croît de façon appréciable et est de plus en plus averti. À l'avenir, de plus en plus de Canadiens s'attendront à un accès aisé à l'information du gouvernement et seront de plus en plus motivés pour l'obtenir de diverses manières.

- Dans une société axée sur le savoir, l'information est une ressource publique et elle est essentielle à l'apprentissage collectif. Si le Canada veut prospérer et être compétitif, l'information gouvernementale doit être communiquée aussi généralement et facilement que possible, par différents moyens. La technologie fournit des moyens puissants et économiques de diffuser une grande partie de cette information. Le processus prévu dans la Loi ne peut répondre à tous les besoins des Canadiens en ce qui concerne l'information gouvernementale, et cela n'a jamais été son but.

- Bien que la Loi soit entrée en vigueur il y a presque 20 ans, elle n'est toujours pas bien comprise par le public, les usagers, les tiers qui fournissent de l'information au gouvernement ou même les fonctionnaires. Il y a un besoin urgent de mieux informer les divers intervenants au sujet de l'accès à l'information.

- Il y a consensus à l'effet que les principes qui figurent à la disposition d'objet de la Loi continuent à être valables.

- De nombreux requérants estiment que dans son essence la Loi est valable, mais que son application demeure irrégulière et contrevient aux principes d'ouverture, de transparence et de responsabilité qui en sont l'assise. Les retards, les droits à payer et le manque d'uniformité constituent des motifs importants de plaintes.

- Les fonctionnaires font état de leurs préoccupations quant au travail et aux ressources nécessaires pour répondre aux demandes d'accès de plus en plus volumineuses et complexes, au manque de clarté des règles, ainsi qu'à la conduite des enquêtes sur plainte.

- Pour sa part, le Commissaire à l'information critique ce qu'il perçoit être une culture de secret fortement enracinée dans les institutions fédérales, ainsi qu'un manque d'engagement par rapport aux principes de la Loi.

- L'utilisation de l'accès à l'information par les journalistes a évolué depuis 1983, année d'entrée en vigueur de la Loi. Le nombre de demandes a augmenté, tout comme leur pertinence et leur précision. La complexité de la manière dont l'information est utilisée a aussi augmenté.

Malgré ces énormes changements aux niveaux local, national et mondial, nous sommes d'avis que les concepts, l'architecture et l'équilibre que l'on trouve dans la *Loi sur l'accès à l'information* sont fondamentalement valables.

Après 18 mois de recherche, de consultation et de réflexion, le Groupe d'étude a conclu que les objectifs et principes qui sous-tendent la Loi sont tout aussi pertinents et réalistes aujourd'hui qu'ils ont été énoncés il y a 20 ans.

Par ailleurs, nous sommes d'avis que certaines dispositions de la Loi ont besoin d'être modernisées – et nous soumettons des recommandations précises quant aux modifications législatives nécessaires.

Nous sommes d'avis qu'il est tout aussi important d'apporter des changements à certaines attitudes et pratiques administratives au sein de l'administration fédérale – que ce soit sur le plan de la création et la gestion des documents, de la formation et la sensibilisation des fonctionnaires ou des divers moyens, autre que ceux prévus par la Loi, par lesquels l'information du gouvernement est communiquée aux Canadiens.

Ces mesures législatives et administratives ne suffiront pas, à elles seules, à la réalisation des objectifs de la Loi. Elles doivent être appuyées par une forte culture « d'accès » au sein du gouvernement.

La création et le maintien de cette culture exigeront l'enracinement des principes de l'accès à l'information dans la culture organisationnelle de la fonction publique – la communication de l'information aux Canadiens doit être reconnue comme un aspect légitime, et même central, du travail quotidien de chaque fonctionnaire. L'accès à l'information doit être valorisé et reconnu et devenir objet de fierté pour la fonction publique.

En fin de compte, nous sommes d'avis que tous les intervenants doivent renouveler leur engagement envers les objectifs et les principes de la Loi : les fonctionnaires qui créent les documents, les personnes qui administrent la Loi, les ministres qui doivent rendre compte des activités du gouvernement et qui doivent souvent en assumer les conséquences et les Canadiens qui présentent des demandes d'accès.

Un renouvellement authentique et durable exigera un engagement envers les trois dimensions de la réforme – législative, administrative et culturelle. Il faudra y mettre du temps, du leadership et des ressources. Il faudra également avoir une vision de la communication de l'information aux Canadiens qui va bien au-delà de l'application de la *Loi sur l'accès à l'information*.

Notre rapport se veut un projet de renouvellement qui peut être raisonnablement et durablement mis en œuvre.

Nous espérons aussi que nos recherches et nos consultations aideront les Canadiens qui sollicitent l'information en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, ainsi que les fonctionnaires qui l'administrent, à mieux comprendre le fonctionnement du système actuel et ce qu'il faut améliorer afin de favoriser la participation informée des citoyens du Canada aux choix publics.

# Introduction

## Notre point de vue

Lors du dépôt du projet de *Loi sur l'accès à l'information* en 1981, ses nobles objectifs étaient de permettre un dialogue plus éclairé entre les dirigeants politiques et les citoyens, d'améliorer le processus décisionnel du gouvernement et d'assurer une responsabilité plus grande des institutions fédérales et du gouvernement.

En présentant le projet de loi à la Chambre des communes, le secrétaire d'État, l'honorable Francis Fox, a indiqué que le cadre législatif « *représentera pour nos institutions politiques une évolution sensible* ».

Il y a maintenant plus de 20 ans que la *Loi sur l'accès à l'information* a été promulguée et plus de 15 ans depuis que le Parlement l'a examinée à fond. Il est donc temps de prendre la pleine mesure de ce qui a été réalisé en matière d'accès aux documents du gouvernement fédéral par les Canadiennes et les Canadiens<sup>1</sup> et de relever ce qui n'a pas marché et pourquoi, afin de pouvoir déterminer comment nous pourrions faire mieux.

Le Groupe d'étude avait le mandat d'examiner tous les éléments du cadre d'accès à l'information au niveau fédéral et de présenter des recommandations d'amélioration. Le Groupe d'étude a donc dû examiner le contexte social et de gouvernance le plus large et les lois comparables ailleurs au Canada et à l'étranger; comprendre de quelle façon les usagers aussi bien que les responsables de l'accès perçoivent la Loi et sa mise en œuvre; évaluer la pertinence et l'adéquation des lois, règlements et politiques en la matière; et se pencher sur l'interprétation de l'application de la Loi au sein de l'administration fédérale.

Beaucoup de choses ont changé dans l'administration fédérale, au Canada et dans le monde, depuis que la Loi a été adoptée.

Le développement fulgurant des technologies de l'information est venu changer la façon dont l'information gouvernementale est créée, entreposée, gérée et communiquée. L'administration fédérale s'est restructurée pour réduire les coûts et améliorer l'efficacité. On a créé un certain nombre d'organisations de nature publique et semi-publique ou d'organisations privées sans but lucratif dont le mandat est d'assurer certains services qui étaient auparavant la responsabilité directe de ministères ou d'organismes gouvernementaux.

La mondialisation a accru l'interdépendance entre les nations du monde. Ce qui veut dire que l'information sur un sujet donné peut se trouver dans plusieurs pays.

Les événements tragiques du 11 septembre 2001 sont venus souligner notre vulnérabilité et l'importance de peser soigneusement les divers aspects de l'intérêt public pour décider s'il y a lieu de protéger l'information ou de la divulguer. Toutefois, ces événements nous ont également sensibilisés encore plus au fait que la démocratie et la transparence sont des valeurs fondamentales de la société dans laquelle nous voulons vivre.



Valeurs fondamentales de la fonction publique .....	167
Sensibilisation et formation des fonctionnaires .....	168
L'intégration de l'accès au travail quotidien – mesures incitatives et responsabilisation .....	169
Servir les ministres .....	170
Le soutien de la gestion .....	171
Leadership à l'échelle du gouvernement .....	172
Signaler le changement et favoriser une nouvelle attitude .....	172
Conclusion .....	173
<b>Chapitre 12 – Le mot de la fin: dialogue amélioré sur l'accès à l'information .....</b>	<b>175</b>
<b>Liste des recommandations .....</b>	<b>177</b>
<b>Annexes</b>	
– Annexe 1 – Données.....	201
– Annexe 2 – Droits exigibles dans les provinces et autres pays .....	205
– Annexe 3 – Glossaire .....	213
– Annexe 4 – Liste des rapports de recherche préparés pour le Groupe d'étude .....	217
– Annexe 5 – Bibliographie.....	219
– Annexe 6 – Mandat du Groupe d'étude et liste des membres.....	225
– Annexe 7 – Membres des comités consultatifs .....	227
– Annexe 8 – Contexte historique de l'accès à l'information du Canada .....	229

– La prise de décision en réponse aux demandes .....	131
L'appui aux responsables de l'accès à l'information .....	132
– Rôles et responsabilités .....	132
– Accès à l'expertise et aux conseils .....	134
– Formation du personnel chargé de l'accès à l'information .....	135
– Carrières dans le secteur de l'accès à l'information .....	137
– Outils .....	138
Conclusion .....	139
<b>Chapitre 8 – Répondre aux besoins d'information des Canadiens par d'autres moyens que la Loi</b>	
La diffusion active .....	142
La diffusion passive – les bibliothèques et salles de lecture virtuelle .....	144
La communication sans formalités .....	145
Les processus spéciaux de divulgation pour chercheurs .....	145
Revue en bloc systématique après 30 ans .....	146
Conclusion .....	148
<b>Chapitre 9 – Remédier au déficit de la gestion de l'information</b>	
Comment cela s'est-il produit ? .....	149
Une stratégie de gestion de l'information .....	150
La classification de sécurité et la gestion de l'information .....	152
La responsabilité pour la gestion de l'information .....	154
L'appui aux fonctionnaires .....	154
Conclusion .....	157
<b>Chapitre 10 – Mesures de rendement et rapports sur le rendement</b>	
Les rapports annuels au Parlement .....	159
Information de gestion .....	160
Analyse de l'information sur le rendement disponible .....	160
Répondre aux divers besoins de rapports sur le rendement .....	161
Une meilleure évaluation des activités des programmes d'accès .....	161
Conclusion .....	163
<b>Chapitre 11 – Créer une culture d'accès à l'information</b>	
Changer la culture .....	165
Comment peut-on créer une culture de l'accès? .....	166
Outils pour accomplir la tâche .....	167

99	– Rôle d'évaluation des pratiques .....
100	– Rôle de médiateur .....
101	Les enquêtes .....
102	– Procédure d'enquête .....
102	– Compréhension commune de la procédure.....
105	– Clarté des questions faisant objet de l'enquête.....
105	– Documentation relative au traitement des demandes .....
105	– Enquêtes portant sur des questions de modalités administratives .....
107	– Enquêtes documentaires .....
107	– Délai pour mener l'enquête.....
108	– Rôle du plaignant .....
109	Enquêtes formelles – assurer l'équité de la procédure .....
109	– Secret de l'enquête .....
110	– Droit à un avocat .....
111	– Citations à comparaître ou à produire.....
113	– Avis aux mis-en-cause.....
114	– Secret professionnel de l'avocat .....
115	– Outrage au tribunal .....
115	– Compétence à témoigner du Commissaire à l'information .....
116	Révision par la Cour fédérale – Litiges portant sur l'accès à l'information .....
116	Modèles organisationnels du processus d'examen .....
117	– Le modèle de l'ombudsman .....
117	– Un modèle hybride : des pouvoirs exécutives en matière de modalités d'exercice du droit d'accès .....
118	– Pleins pouvoirs exécutives.....
120	Conclusion.....
123	<b>Chapitre 7 – Améliorer le processus d'accès</b>
123	Rendre l'accès plus facile pour les Canadiens .....
123	– Aider les Canadiens à obtenir l'information qu'ils désirent.....
124	– Améliorer la transparence du processus d'accès.....
125	– Faciliter le traitement électronique des demandes .....
127	Ressources pour le programme d'accès à l'information.....
127	– Ressources pour les services centraux .....
127	– Ressources pour les institutions particulières .....
129	Le traitement efficace des demandes .....
129	– Les responsables de l'accès à l'information .....

Chapitre 5 – Les modalités d'accès dans la Loi	75
Les demandes	75
– Format de la divulgation	75
– Clarifier les demandes et en préciser la portée	75
– Cibler la demande	76
– Demandes frivoles, vexatoires ou abusives	76
Délais	78
– Délai de trente jours	79
– Prolongations	79
– Divuligation des documents traités	80
– Situations où des délais ne sont pas respectés	80
Droits exigibles	81
– Droits à payer à la présentation de la demande	83
– Un barème différent selon que la demande est de nature commerciale ou générale	84
– Encourager les demandes ciblées	84
– Barème des demandes commerciales	85
– Tarification	86
– Demandes de très grande envergure	86
– Critères de dispense des droits	87
– Acheminement accéléré	88
– Résumé de la structure des droits proposés	89
– Plaintes sur les droits exigés	89
– Réinvestissement des droits perçus	89
Demandes multiples	89
Obligation d'accorder de l'aide au requérant	90
Conclusion	91
Chapitre 6 – Garantir la conformité: le processus de recours	94
Le droit de déposer une plainte	94
– Processus de révision interne	94
– Recours en matière de droits à payer	95
– Délai de dépôt de la plainte	95
– Droits pour présenter une plainte	96
Mandat du Commissaire à l'information	96
– Rôle éducatif	97
– Rôle de conseiller	98



Chapitre 4 – Établir le juste équilibre : les exemptions et exclusions	41
– L'architecture des exemptions et des exclusions	41
– Exemptions obligatoires ou facultatives	44
– Critère de préjudice	44
– Clause générale de primauté de l'intérêt public	44
– Obligation positive de divulguer	45
– Interprétation et application des exemptions – l'exercice du pouvoir discrétionnaire	45
Les exemptions et exclusions	47
– Le processus de délibération du gouvernement	47
– Article 69 – Documents confidentiels du Cabinet	47
– Article 21 – Activités du gouvernement	50
– Sécurité nationale, défense et sécurité publique	53
– Article 13 – Information obtenue de manière confidentielle d'autres gouvernements	54
– Article 15 – Affaires internationales et défense	55
– Article 16 – Sécurité publique et enquêtes	56
– Article 20 – Information fournie par des tiers au sujet de la vulnérabilité des infrastructures essentielles	58
Autres exemptions et exclusions	59
– Article 14 – Affaires fédérales-provinciales	59
– Article 17 – Sécurité des individus	59
– Article 18 – Intérêt économiques du Canada	60
– Article 19 – Renseignements personnels	62
– Article 20 – Renseignements de tiers	63
– Article 22 – Examens et vérifications	65
– Article 23 – Secret professionnel de l'avocat	67
– Article 24 – Interdictions fondées sur d'autres lois	68
– Article 26 – Refus de communication en cas de publication	70
– Article 68 – Documents publiés	72
– Protection des sites culturels et du patrimoine naturel	73
Conclusion	73

# Table des matières

Introduction	1
Notre point de vue	1
Constataions et conclusions principales	3
Les données en bref	8
Notre travail	12
Introduction au régime d'accès à l'information	14
Chapitre 1 – Commencer par le début : les principes et le droit d'accès	17
Principes d'accès et objet de la loi	17
Le droit d'accès	18
Conclusion	20
Chapitre 2 – Revoir le champ d'application : les institutions assujetties	22
L'exécutif	22
Le législatif	27
– Le Parlement	27
– Les agents du Parlement	28
Les tribunaux et le judiciaire	30
Conclusion	30
Chapitre 3 – Examen de la portée : les documents visés par la Loi	33
La définition de document	33
Document relevant d'une institution fédérale	33
Les documents concernant la prestation de programmes et de services gouvernementaux par le secteur privé	35
Les documents dans les cabinets des ministres	36
Les notes des fonctionnaires	37
Les délibérations des tribunaux administratifs	38
Les documents du système de justice militaire	39
Les documents saisis ou obtenus dans le cadre d'une procédure judiciaire	39
Conclusion	40



Juin 2002

M. Jim Judd  
Secrétaire du Conseil du Trésor  
et contrôleur général du Canada

M. Morris Rosenberg  
Sous-ministre de la Justice  
et sous-procureur général du Canada

Messieurs,

J'ai le plaisir de vous soumettre le rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information.

Notre mandat était d'examiner tous les aspects du régime d'accès à l'information au niveau fédéral et de formuler des recommandations en vue de l'améliorer.


Les recommandations contenues dans le rapport mettent en valeur les meilleurs éléments de notre régime actuel, soulignent les aspects qui ont besoin d'être réformés et proposent plusieurs nouvelles approches. Ensemble, elles préconisent la mise en place d'un régime qui, à nos yeux, est une approche logique, pragmatique, intégrée et intégrée pour la communication par le gouvernement d'information aux Canadiens et Canadiennes.

J'aimerais remercier tous les participants aux consultations, auteurs de mémoires et experts qui nous ont transmis les résultats de leurs recherches ou nous ont conseillés, ainsi que les membres du Comité consultatif externe et du Comité consultatif des sous-ministres adjoints. Nous avons beaucoup appris d'eux.

Je serai heureuse de discuter avec vous de nos constatations et recommandations.

Je vous prie, Messieurs, d'agréer l'expression de ma considération respectueuse.

La présidente,  
Groupe d'étude de l'accès à l'information



Andrée Delagrave





ISBN 0-662-66665-8

N° de catalogue : BT22-83/2002-MRC

Toutes les demandes de reproduction du présent document, de façon intégrale ou partielle, à des fins de diffusion commerciale, de vente ou de redistribution, doivent être communiquées à Travaux publics et Services gouvernementaux Canada, Ottawa, ON K1A 0S5.

reproduction faite en association avec le groupe d'étude ou avec son aval. pas présentée comme une version officielle des documents reproduits, ni comme une reproduction du Conseil du Trésor soient identifiées comme les sources et que la reproduction ne soit reproduits, que le Groupe d'étude de l'accès à l'information et le Secrétariat du Le présent document peut être reproduit par voie électronique ou sur copie papier à des fins d'usage interne uniquement. Nous demandons seulement que l'utilisateur fasse preuve de diligence raisonnable en s'assurant de l'exactitude des documents

© Sa Majesté la Reine du chef du Canada (Groupe d'étude de l'accès à l'information) 2002. Tous droits réservés.

# **Accès à l'information : comment mieux servir les Canadiens**

## **Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information**

Juin 2002



Government of  
Canada  
Access to Information  
Review Task Force

Gouvernement du  
Canada  
Groupe d'étude de  
l'accès à l'information

**Access to Information:  
Making it Work for Canadians**  
Report of the Access to Information Review Task Force

Canada

Canada

**Accès à l'information :**  
**comment mieux servir les Canadiens**  
Rapport du Groupe d'étude de l'accès à l'information

Gouvernement du  
Canada  
Groupe d'étude de  
l'accès à l'information  
Access to Information  
Review Task Force



Gouvernement du  
Canada









